

**Böttcher, Wolfgang [Hrsg.]; Weishaupt, Horst [Hrsg.]; Weiß, Manfred [Hrsg.]
Wege zu einer neuen Bildungsökonomie. Pädagogik und Ökonomie auf
der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten**

Weinheim u.a. : Juventa 1997, 432 S. - (Initiative Bildung; 3)



Quellenangabe/ Reference:

Böttcher, Wolfgang [Hrsg.]; Weishaupt, Horst [Hrsg.]; Weiß, Manfred [Hrsg.]: Wege zu einer neuen Bildungsökonomie. Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten. Weinheim u.a. : Juventa 1997, 432 S. - (Initiative Bildung; 3) - URN: urn:nbn:de:01111-opus-55266 - DOI: 10.25656/01:5526

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:01111-opus-55266>

<https://doi.org/10.25656/01:5526>

in Kooperation mit / in cooperation with:

BELTZ JUVENTA

<http://www.juventa.de>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.
This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Digitalisiert

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Inhalt

Wolfgang Böttcher, Horst Weishaupt, Manfred Weiß

Bildung und Finanzkrise 9

Gisela Färber

Demographische Entwicklung, Schulden, Pensionen
und die Entwicklung der öffentlichen Haushalte . . . 18

Peter Wild

Die Probleme der Bildungsfinanzierung
aus Ländersicht 41

Wolfgang Böttcher, Manfred Weiß

Sparstrategien und aktuelle Sparpolitik 61

Hasso von Recum

Überlegungen zur Rekonstruktion
bildungspolitischer Steuerung 72

Axel G. Koetz

Schule und ökonomische Vernunft 84

Klaus Klemm

Geld – Macht – Zeit
Bildungsexpansion: Eine Erfolgsgeschichte 98

Cornelia Mattern

Der Bildungsgutschein 105

Stefan Aufenanger

Chancen von Multimedia im Bildungswesen 120

Gabriele Bellenberg

Bedarfs- und Ausgabenentwicklung
im Schulbereich 130

Jürgen Oelkers

Die Aufgaben der Schule und der effektive
Einsatz ihrer Ressourcen 142

Manfred Weiß

Mehr Ressourcen = mehr Qualität? 161

Peter Mortimore

Auf der Suche nach neuen Ressourcen

Die Forschung zur Wirksamkeit von Schule

(School effectiveness) 171

Peter Döbrich

Wie ökonomisch sind die

schulischen Lernzeiten? 193

Petra Böttcher

Kann man Schulen budgetieren,

und wozu kann das nutzen? 203

Detlef Fickermann, Horst Weishaupt

Optimierung von Schulstrukturen

als Spareffekt 216

Claus G. Bühren

Öffnung von Schule: pädagogische

und/oder ökonomische Gewinne? 229

Matthias Schilling

Kostenentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe

unter besonderer Berücksichtigung des Ausbaus

der Kindertageseinrichtungen bis ins Jahr 2005 . . . 236

Harald Seehausen

Investitionen für die Zukunft:

Betriebliche Förderung von Kinderbetreuung 249

Michael Weegen

Kapazitäts-, Bedarfs- und Ressourcenentwick-

lung an deutschen Hochschulen unter besonderer

Berücksichtigung der Hochschulmedizin 258

Johann Schneider

Einige Abseitsfallen in der bildungs-

politischen Diskussion 273

Karl-Dieter Gröske

Tragen Akademiker die Kosten ihrer Ausbildung?
Sind Studiengebühren unsozial? 277

Dieter Dohmen

Neuordnung der Hochschul- und Studien-
finanzierung: Was ist von Studiengebühren
zu erwarten? 291

Hermann Giesecke

Effizienzprobleme der Lehrerausbildung 302

Dieter Timmermann

Die Krise der beruflichen Bildung und Wege
gerechterer Finanzierung 314

Otmar Döring

Bedarfs- und Kapazitätsentwicklung
in der Weiterbildung 342

Rainer Block

Qualitätssicherung in der Weiterbildung
– quo vadis? 360

Ottmar Döring, Andreas Jantz, Ingrid Meßmer

Möglichkeiten und Grenzen der Ressourcen-
optimierung durch Kooperationen im Weiter-
bildungssystem 377

Literatur 392

Über die Autorinnen und Autoren 428

Bildung und Finanzkrise

Das Bildungswesen muß auf den Prüfstand: Das Bildungswesen in Deutschland ist in die Jahre gekommen. Ein gesellschaftlicher Dialog setzt die Bereitschaft zu Kritik und Selbstkritik voraus.
(Thesen zum Selbstverständnis der Initiative Bildung)

„Kein Thema hat in den vergangenen zwei Jahren so die politische Diskussion und die öffentliche Debatte in der Bundesrepublik Deutschland beherrscht wie das Thema des Sparens.“ Mit diesem Satz beginnt Heinrich Mäding im Jahre 1983 (!) seinen Aufsatz zur Theorie und politischen Praxis der Sparpolitik. Das Thema hat auch im Jahre 1997 ungebrochen Konjunktur. Die Gründe, die Mäding seinerzeit für die Dominanz des Sparthemas analysierte, gelten noch heute. So sind erstens die quantitative Bedeutung des öffentlichen Haushaltes und die Menge seiner offiziellen Aufgaben nicht geringer geworden. Zweitens ist die Lage der öffentlichen Haushalte desolat, ja sie hat sich gar dramatisch verschlechtert. Die Dauerhaftigkeit von Arbeitslosigkeit und die Zunahme der Verschuldung bei nur geringen Wachstumsraten seit Mitte der siebziger Jahre haben drittens die öffentlichen Kassen schwer belastet. Dieser Prozeß wurde durch die Vereinigung noch beschleunigt. Die von Mäding vorsichtig geäußerte Hoffnung auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit hat sich als Illusion herausgestellt. Arbeitslosigkeit wie auch Verschuldung haben in beängstigendem Ausmaß zugenommen.

Lösungen sind wenigstens so unklar wie zum Zeitpunkt von Mädings Analyse. Neben den beiden Grundpositionen, der Forderung nach einer deutlichen Ausgabensenkung auf der einen Seite und der Forderung nach neuen staatlichen Investitionsprogrammen und einer damit verbundenen „zeitlich begrenzten“

Erhöhung der Defizite auf der anderen Seite hat sich ein dritter – allerdings der zweiten Position verwandter – Lösungsvorschlag herausgebildet, der durch verteilungspolitische Strukturveränderungen auf der Einnahmenseite die Krise meistern will.

Die Finanzlage von Bund, Ländern und Gemeinden ist in höchstem Maße prekär, soviel steht fest. Die Beiträge von Färber und Wild in diesem Band sind nicht geeignet, den Optimismus auf eine bessere Zukunft zu schüren. Freilich, man muß sich nicht abfinden mit der Beschreibung des status quo und einer auf der Grundlage dieser Fakten prognostizierten Zukunft. Insbesondere in den Gewerkschaften gewinnt zunehmend die Stimme derjenigen an Gewicht, die für eine alternative Steuer- und Finanzpolitik eintreten. Auch in der GEW werden solche Konzepte diskutiert. Beispielhaft mögen insbesondere Beiträge von Eißel (1996a, 1996b), Schui/Spoo (1996), Vesper (1992) sowie Brauer (1997a, 1997b) angeführt werden. Ein umfassendes Dokument dieser Haltung bietet der von Heinz Putzhammer verantwortete GEW-Materialienband „Zukunftsinvestition Bildung“ (1996), der unter anderem die „Berliner Erklärung: Zukunftsinvestition Bildung. Alternativen zur staatlichen Kürzungspolitik“ der GEW enthält. In dieser Erklärung werden u. a. folgende Thesen vertreten:

- Die deutsche Staatsquote sei keinesfalls zu hoch, sondern eher sehr niedrig.
- Eine größere Verteilungs- und Steuergerechtigkeit müsse mit dem Ziel herbeigeführt werden, daß Unternehmen und Selbstständige ihren bestehenden Steuerverpflichtungen ebenso wie die Lohnsteuerzahler in vollem Umfang und ohne Zeitverzug nachkommen.
- Das Bildungswesen müsse gerade bei eingeschränkten finanziellen Spielräumen als vordringlicher Politikbereich erkannt werden.
- Eine insgesamt so reiche Gesellschaft wie die Bundesrepublik dürfe sich kein billiges Bildungswesen leisten.

Die „Berliner Erklärung“ postuliert in ihrem letzten Absatz: „Für die GEW gehören der Kampf um eine pädagogische und bildungspolitisch begründete Bildungsreform im Interesse der Kinder und Jugendlichen, der Kampf um eine alternative Finanzpo-

litik, die Spielräume für Bildungsfinanzierung ausweitet, zusammen.“

Wiewohl diese Position Achtung und Unterstützung verdient, ist doch zweifelhaft, inwieweit sie als realistische Politikgrundlage dienen kann. Selbst wenn es gelänge, durch eine alternative Steuer- und Finanzpolitik den öffentlichen Kassen mehr Mittel zukommen zu lassen, so ist es eher unwahrscheinlich, daß diese ausgerechnet an das Bildungssystem gehen. Die repräsentativen Umfragen des Instituts für Schulentwicklungsforschung (Rolff u.a. 1980ff) zur Bedeutung von Bildung zeigen, daß sie nicht weit genug oben auf der gesellschaftlichen Prioritätenliste steht. Bloße Appelle, wonach Bildungsausgaben Investition in die Zukunft unserer Kinder seien (eine These, die ja im übrigen in Sonntagsreden eines jeden politischen Lagers regelmäßig vorkommt), werden keine Änderung herbeiführen. Im Zweifelsfall wird man hier abwägen müssen, ob z. B. eine Reduktion von Lehrerarbeitszeit oder das Abtragen des immensen Schuldenberges, den wir ansonsten unseren Kindern hinterlassen würden, die bessere Zukunftsinvestition ist. Ganz in diesem Sinne formuliert der ehemalige Vorsitzende der GEW, Dieter Wunder, in seinem Grußwort zur Berliner Tagung: „Ein Wort der Vorsicht zum Abschluß: Wirtschafts- und finanzpolitische Diskussionen sind außerordentlich wichtig, aber wir dürfen uns nicht der Illusion hingeben, daß eine bessere Finanzpolitik *co ipso* der Bildungspolitik helfen werde.“

Diese Warnung spricht auch Klaus Klemm aus, der mit seinem Beitrag innerhalb der Tagungsdokumentation ein wenig fehl am Platze wirkt, denn er betont, wie wichtig es sein wird, „den anzumeldenden Mittelbedarf sehr genau zu begründen, die erhaltenen Mittel effektiv zu nutzen und die gesellschaftliche Bedeutung des im Bildungssystem Geleisteten immer wieder der Gesellschaft insgesamt vor Augen zu führen.“ Klemm hat in den letzten Jahren in mehreren einschlägigen Beiträgen die Auffassung vertreten, das Bildungssystem müsse sich auf schwere Zeiten einrichten (vgl. z.B. Budde/Klemm 1994, Klemm 1995b, Böttcher/Klemm 1995, Klemm 1997). Er entwickelt die für viele freilich wenig sympathische Perspektive, „daß das Bildungswesen insgesamt und insbesondere das Schulwesen schon dann einen großen Erfolg wird verzeichnen können, wenn es gelingt,

die Höhe der dem Bildungswesen derzeit zufließenden Mittel – inflationsbereinigt – zu halten.“ (Klemm 1997, S. 20).

Man wird einen Konflikt konstatieren können, den Dietrich Brauer wie folgt ausdrückt: „Geld ist genug da! – Dieser Satz macht seit einiger Zeit die Runde durch viele GEW-Veranstaltungen und Köpfe von Mitgliedern und Funktionären. Zu offensichtlich ist der aufgehäufte Reichtum in etlichen Depots oder Nummernkonten bei einem Teil unserer Bevölkerung und Unternehmen. Es ist kein Geld da heißt es umgekehrt immer dann, wenn Forderungen zugunsten des Bildungsbereichs abgewiesen werden, gefolgt von dem Hinweis: Die Kassen sind leer! Dieser Widerspruch ist schwer aufzuheben.“ (Brauer 1997c, S. 11).

Vermutlich besteht zwischen beiden Positionen kein unüberbrückbarer Widerspruch. Es ist *eine* bildungsökonomische Perspektive, sich mit der Bildungsfinanzierung des Staates und ihrer Grundlage zu befassen, es ist eine *zweite*, danach zu fragen, wie öffentliche Mittel eingesetzt werden (sollen). Allein die Tatsache, daß die zweite Fragestellung in Zeiten der Krise und insbesondere durch die „Sparkommissare“ unterstützt in der öffentlichen Debatte eine bedeutende Rolle spielt, disqualifiziert sie nicht. Im Gegenteil: Wir sind der Ansicht, daß eine Bildungsökonomie, die sich mit den Fragen eines rationalen Mitteleinsatzes (Effizienz) und der Frage danach befaßt, ob und wie bildungspolitische und pädagogische Ziele erreicht werden (Effektivität), dem Bildungswesen nicht schadet, sondern es stärken kann. Diejenigen, die für eine Sicherung oder Ausweitung von Bildung und der damit verbundenen Investitionen werben wollen, brauchen mehr denn je gute Argumente: „Nur wenn es in der Gesellschaft einen breiten Konsens darüber gibt, daß Kinder im Kindergarten eine optimale Erziehung erfahren müssen, daß Kinder und Jugendliche ein ‘Haus des Lernens’ brauchen, das sie für das Leben wirklich vorbereitet, nur dann macht sich diese Gesellschaft ernste Gedanken über die Entwicklung von Bildung.“ (Wunder 1996, S. 6).

Diese gesellschaftliche Unterstützung werden die an Bildung Interessierten nicht bekommen, wenn sie, auf die kritische Überprüfung des Bildungssystems verzichtend, lediglich mehr Ressourcen einklagen: „Der Ruf nach dem ‘Mehr’ macht einsam“ (Putzhammer/Böttcher 1995). Dabei ist auch zu sehen, daß das Bildungswesen bislang einen überzeugenden Effektivitäts-

nachweis des ständig gestiegenen Ressourcenaufwands schuldig geblieben ist. Nach dem schlechten Abschneiden der Bundesrepublik in der international vergleichenden Leistungsuntersuchung (TIMSS) dürfte es noch schwieriger geworden sein, die Forderung nach zusätzlichen Ressourcen in der Öffentlichkeit zu begründen.

Die Forderung nach mehr Geld für Bildung darf schließlich den Blick nicht dafür verstellen, daß Verteilungskonflikte nicht nur zwischen dem Bildungswesen und anderen öffentlichen Bereichen bestehen. Auch innerhalb des Bildungswesens gibt es eine Konkurrenz zwischen den verschiedenen Bildungsbereichen um die vordringliche Verwirklichung ihres Bedarfs:

- Der rechtlich garantierte Anspruch auf einen Kindergartenplatz zwingt zu einem Ausbau der Vorschuleinrichtungen, denn gegenwärtig stehen nur für 85% der 3-6jährigen Kinder in den alten Bundesländern Kindergartenplätze zur Verfügung (BMBF 1996, S. 37).
- Im Schulwesen der alten Länder erhöhen steigende Schülerzahlen den Personalbedarf. Hinzu kommen Forderungen nach dem Ausbau von Ganztageseinrichtungen und der Integration behinderter Schüler, die zusätzliche Mittel erfordern.
- Der Hochschulbereich, dem schon seit Jahren die Bewältigung von Überlasten zugemutet wird, kann nicht auf den erwarteten Rückgang der Studentenzahlen hoffen. Eine notwendige nachhaltige Verbesserung der Studiensituation an den Hochschulen verlangt nach zusätzlichem Personal und einer verbesserten Sachmittelausstattung.
- Der seit Jahren geforderte verstärkte Ausbau der Weiterbildung unterbleibt zunehmend wegen der fehlenden finanziellen Mittel der öffentlichen Haushalte.

Nach welchen Prioritäten soll diesen zusätzlichen Anforderungen an die Finanzausstattung des Bildungswesens entsprochen werden? Die Ausrichtung der Haushaltsplanung an den Ausgaben der Vorjahre führt bei real stagnierenden Wachstumsraten der öffentlichen Haushalte zu einer Erstarrung der überkommenen Finanzierungsstrukturen. Es fehlt die Flexibilität der Budgets, die über eine prioritätengeleitete Verwendung des Haushaltszuwachses in der Vergangenheit möglich war, um sich ändernden Bedarfen

anzupassen. Allerdings reichte selbst damals der Handlungsspielraum (und auch der politische Wille) nicht aus, um notwendige Mittelumrichtungen vorzunehmen (Weishaupt/Weiß 1988). Deshalb muß mit der Forderung nach mehr Geld für Bildung eine Auseinandersetzung über die Prioritäten der Verwendung der bereitstehenden Mittel verbunden werden, um zugleich die Voraussetzungen für einen zielbezogenen Einsatz der verfügbaren Mittel zu schaffen. Ähnliche Konflikte bestehen im Verhältnis zwischen Land und Gemeinden und innerhalb der einzelnen Bildungsbereiche. Die Diskussion von Prioritäten innerhalb des Bildungswesens war eine zentrale Aufgabe der gesamtstaatlichen Bildungsplanung. Der Verlust, den die Beendigung der Bildungsplanung durch die BLK bedeutet, wird an dieser Stelle besonders deutlich: Es fehlt eine bildungsbereichsübergreifende Diskussion und Abstimmung der Entwicklungsprobleme im Bildungswesen.

Wir sind der Überzeugung, daß für viele Krisenerscheinungen des Bildungssystems gerade auch das Ausbleiben eines Dialogs zwischen Ökonomie und Erziehungswissenschaften verantwortlich ist. Wenn die Ökonomie innerhalb der Bildungsforschung nach wie vor nur eine randständige Position einnimmt, dann hängt dies nicht zuletzt damit zusammen, daß sich „Nichtökonominnen ... schwertun, einer Disziplin die Forschungsteilnahme zu konzederen, die nach Kosten und Nutzen von Bildung und Ausbildung fragt“ (Weiß 1995d, S. 107). Daß Pädagogen und Pädagogik auf Distanz zu ökonomistischen Ansätzen gehen, Ansätzen, die die Spezifika von Bildung und Erziehung vermissen lassen, ist nur plausibel. Kein Verständnis kann dagegen der grundsätzlichen Verweigerungshaltung jener Kritiker entgegengebracht werden, die die Anwendung ökonomischer Denkansätze, Methoden und Konzepte auf Bildungsvorgänge immer noch als eine Art Sakrileg betrachten. Für ein konstruktives Gespräch zwischen Ökonomie (und z. B. ihrer Frage nach dem rationalen Einsatz von Ressourcen) und Pädagogik (mit z. B. ihrem für den Bildungsbegriff geradezu konstitutiven Hinausgehen über reine Zweckmäßigkeit) bedarf es einiger Anstrengung.

Mit der Einleitung eines solchen Dialoges setzen wir uns hier möglicherweise zwischen alle Stühle. Selbstverständlich machen wir es denen nicht recht, die kämpferisch für die alternative Steuer- und Wirtschaftspolitik eintreten, wahrscheinlich werden

wir auch die enttäuschen, die – sei es aus pädagogischer, sei es aus ökonomischer Sicht – das Bildungswesen in den letzten Jahren zunehmend massiv und radikal kritisieren. Ganz bestimmt berechtigt ist die Kritik derjenigen, die auf thematische Vollständigkeit Wert legen.

Obwohl dieses Buch dicker geworden ist als beabsichtigt, bleiben Desiderata bestehen. Mit zunehmender Beschäftigung mit dem Thema erscheinen uns die Lücken immer größer. Uns ist klar, wir können das hier Vorgelegte lediglich als einen Anfang betrachten – als den Beginn eines neuen bildungsökonomischen Dialoges. Oder vielleicht als den Beginn eines Dialoges innerhalb einer „neuen Bildungsökonomie“, d.h. einer zu den Erziehungs- und Sozialwissenschaften hin „geöffneten“ Bildungsökonomie, die weniger an den Erkenntniszielen der Wirtschaftswissenschaften, sondern stärker an den Problemstellungen von Bildungspraxis und -politik orientiert ist und Problemlösungshilfen im Kommunikations- und Kooperationsverbund mit anderen relevanten Disziplinen – bzw. unter Rückgriff auf deren Forschungsergebnisse – erarbeitet.

Diese Buch beginnt „klassisch“. Es beschreibt die Situation der öffentlichen Haushalte und begründet die These, daß wir, die wir im Bildungswesen arbeiten, uns auf harte Zeiten einstellen müssen (Wild, Färber).

Es werden dann für die vier Bildungsbereiche Jugendhilfe, Schule, Hochschule und Weiterbildung Skizzen der Nachfrageentwicklung geliefert – Beiträge, die gewissermaßen auf dem traditionellen „input-orientierten“ bildungsökonomischen Ansatz beruhen (Bellenberg, Schilling, Weegen, Döring). Es wird gezeigt, wie dramatisch sich verfügbare Mittel und Bedarfe auseinanderentwickeln; es wird in diesem Zusammenhang auch gezeigt, wie sträflich Bildungspolitik die planerische Seite ihres Geschäftes in den letzten Jahren vernachlässigt hat.

Die eingetretene Engpaßsituation und die Perspektive ihrer weiteren Verschärfung lenken einerseits den Blick auf Möglichkeiten zur Verbesserung der Ressourcenausstattung des Bildungswesens. Sie bilden den Gegenstand verschiedener bereichsbezogener Beiträge (Grüske, Dohmen für den Hochschulbereich, Seehausen für den Vorschulbereich, Buhren für den Schulbereich,

Timmermann für die berufliche Bildung und Döring/Jantz/Meßmer für den Weiterbildungsbereich).

Andererseits geht es um das Auffinden von strategischen Ansatzpunkten zur Optimierung der vorhandenen Ressourcen. Die Bandbreite der dazu vorgestellten Möglichkeiten reicht von innovativen Konzepten der Mittelzuweisung – Bildungsgutscheinen (Mattern) und Budgetierung (Böttcher) – über die verbesserte zeitliche Nutzung der Ressourcen (Döbrich) und den Einsatz formaler Verfahren der regionalen Schulsystemoptimierung (Weishaupt/Fickermann) und Qualitätssicherung in der Weiterbildung (Block) bis hin zur Neuorganisation der Lehrerbildung (Gieseke). In diesen Kontext ordnen sich auch die beiden Forschungsübersichten zur Ressourcenwirksamkeit (Weiß) und Schuleffektivität (Mortimore) ein.

Daneben enthält der Band Texte, die eher grundlegende Aspekte und Fragestellungen thematisieren: Sparkonzepte und aktuelle Sparpolitik im Bildungsbereich (Böttcher/Weiß), Probleme der Synchronisierung von Ressourcenbereitstellung und Ressourcenbedarf (Koetz), systemimmanente Barrieren der Ressourceneffektivierung (Oelkers), Reflexionen zur bildungspolitischen Steuerung (von Recum) und Kriterien der Ressourcenallokation im Bildungsbereich (Klemm) sowie „Argumentationsfallen“ in der aktuellen Spar- und Steuerungsdebatte im Hochschulbereich (Schneider).

Mit Recht wird man konstatieren, daß der Themenkomplex der „Neuen Steuerungsmodelle“ in diesem Band relativ kurz und dann auch nicht in grundlegend-systematischer Weise behandelt wird. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß Fragen neuer Steuerung sowohl in der öffentlichen Debatte als auch innerhalb der GEW (vgl. z. B. Hocke/Max-Traeger-Stiftung 1997, Ahe u.a./GEW 1995, Welzel/GEW 1996, Eichmann 1996, KGSt 1994, 1995) ausführlich diskutiert werden. Besondere Erwähnung verdient die kürzlich vorgelegte GEW-Dokumentation „Zwischen Globalisierung und Sponsoring“ (Köhler/Köpke 1997).

Die hier vorgelegten Beiträge folgen keiner stringenten „Vorgabe“ an die Autorinnen und Autoren. Sie unterscheiden sich im Hinblick auf die thematischen Ausschnitte, ihre jeweilige Reichweite, ihre Radikalität, ihre Methodologie. Dennoch haben sie eines

gemeinsam. Auch wenn die Rahmenbedingungen für Bildung, Erziehung und Wissenschaft nicht einfacher werden, führt das nicht zwangsläufig in bildungspolitische Resignation. Lassen Sie uns mit Mäding schließen, mit dem wir diesen einleitenden Beitrag auch begonnen haben: Die in seinem Band zur Sparpolitik versammelten Beiträge beschreibt er wie folgt: „Sie unterschieden sich in der Einschätzung von Fakten und in der Gewichtung von Zielen. Sie unterscheiden sich nicht in der Überzeugung, daß Sparen, sofern es nötig ist bzw. im politisch anvisierten Umfang praktiziert werden sollte, nicht das Ende von Politik darstellt, sondern politisch innovativ gestaltet werden sollte. Dies setzt aber auch voraus, daß sich politisches Denken nicht durch eine generalisierte Fixierung auf Sparziele überwältigen läßt.“ (1983, S. 10).

Demographische Entwicklung, Schulden, Pensionen und die Entwicklung der öffentlichen Haushalte

1. Die Finanzkrise des Steuerstaates – vorübergehend oder andauernd?

Die aktuelle Finanzlage der staatlichen Haushalte ist alles andere als erfreulich. Konjunkturbedingte Steuerausfälle nun schon im vierten Jahr, die Kosten der deutschen Einheit und die Integration der neuen Länder in den horizontalen Länderfinanzausgleich sowie inzwischen anscheinend im Jahrestakt stattfindende Steuerreformen, die aufgrund von Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes durchgeführt werden müssen, weil sich das deutsche Steuersystem in einem offensichtlich teilweise verfassungswidrigen Zustand befindet, alle diese Faktoren haben die Einnahmendisziplin aller Gebietskörperschaften massiv beschnitten. Insbesondere die rezessionsbedingten Wachstumsausfälle belasten die Finanzierungsperspektiven der öffentlichen Haushalte auch längerfristig, weil kaum erwartet werden kann, daß reformbedingte Steuerausfälle innerhalb eines kürzeren Zeitraumes wieder durch Wachstumsgewinne bei den Steuerarten mit einer Steueraufkommenselastizität von über Eins kompensiert werden.

Auch auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte werden seit einiger Zeit vor Jahren angelegte Probleme anerkannt. Hier sind insbesondere in der mittleren und langen Perspektive folgende Faktoren zu nennen:

- die demographische Entwicklung, die einerseits c.p. zu einem Anstieg der Beiträge zu den Sozialversicherungen führen, andererseits aber auch den Aufgabenwandel im Staatssektor forcieren wird,
- die Entwicklung der Zinsausgaben als Folge vorangegangener wachsender Staatsverschuldung sowie
- die Alterslast im öffentlichen Dienst in der Form von dramatisch ansteigenden Pensionsausgaben und wachsenden Beitragssätzen zur Zusatzversorgung der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes.

Schließlich ist zu berücksichtigen, daß alle diese Einflußfaktoren die Haushalte der staatlichen und kommunalen Gebietskörperschaften nicht in gleicher Weise und zu gleicher Zeit treffen werden.

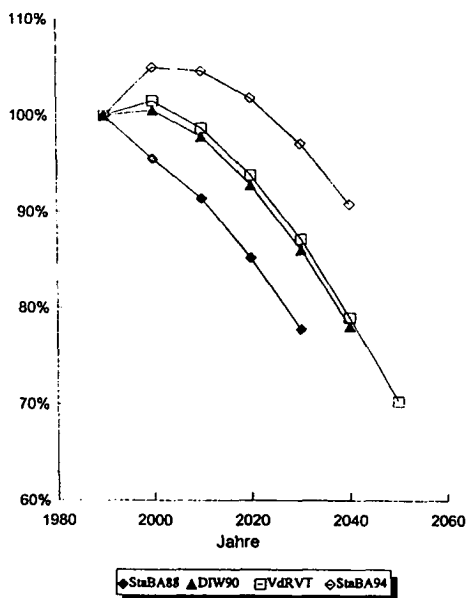
Im folgenden werden deshalb zunächst diese Belastungsfaktoren im Hinblick auf Art und Umfang der innewohnenden Ausgabenrisiken analysiert. Danach wird der Frage nachgegangen, ob die fortschreitende europäische Integration einen signifikanten Einfluß auf die angesprochenen Problemlagen ausüben kann, zumal sie bereits jetzt die Selbständigkeit der nationalen Finanzpolitiken beeinträchtigt. Abschließend wird dann die Frage erörtert, welcher Handlungsbedarf für eine Reform des Staatssektors aus diesen Faktoren resultieren wird.

2. Belastungsfaktoren für die öffentlichen Haushalte der Zukunft

2.1 *Die demographische Entwicklung*

Seit nunmehr 30 Jahren schon fehlen der Bundesrepublik Deutschland etwa 30% der Geburten, die zum Bevölkerungserhalt notwendig wären. Gleichzeitig wächst die Lebenserwartung der älteren Menschen. Beide Parameterveränderungen bewirken eine Verdoppelung des Alterslastquotienten, d.h. der Relation zwischen den Menschen im Rentenalter und denen im erwerbsfähigen Alter: Während heute 100 Menschen im erwerbsfähigen Alter 35 Rentner versorgen müssen, werden es im Jahre 2030

Abbildung 1: Die Entwicklung der Gesamtbevölkerung nach verschiedenen Bevölkerungsvorausberechnungen (1992 = 100 %)



Quelle: Färber 1995, S. 81.

etwas mehr als 70 Rentner sein, die von 100 Menschen der Erwerbsgeneration alimentiert werden müssen.

Netto-Zuwanderungen sind zwar grundsätzlich geeignet, defizitäre Geburtenzahlen auszugleichen. Dies ist in den vergangenen 10 Jahren auch geschehen. Die Zuwanderungen von deutschen Aussiedlern, legalen Zuzügen von Asylbewerbern und anderen Ausländern haben das bereits wirksame Defizit bei der natürlichen Bevölkerungsentwicklung überkompensiert und den Prozeß der insgesamt erst langsam schrumpfenden Bevölkerung noch hinaus gezögert (vgl. Abb. 1).

Wichtigste Ursache für diese Einwanderungsdynamik ist offensichtlich das Einkommensgefälle zwischen Deutschland und weniger entwickelten Volkswirtschaften. Da sich die Einkommensunterschiede in den nächsten Jahren allerdings kaum angleichen

werden, ist auch nicht zu erwarten, daß die Zahl der Einwanderungswilligen abnehmen wird. Integrationswille und -fähigkeit erscheinen freilich begrenzt, was sich an ausländerfeindlichen Übergriffen unschwer belegen läßt. Deutschland wird aber trotzdem ein Einwanderungsland bleiben. Es sei allerdings auch davor gewarnt, die Probleme im Bereich der natürlichen Bevölkerungsentwicklung durch schiere Immigration lösen zu wollen.

Von unseren europäischen Nachbarn im gemeinsamen Binnenmarkt können wir in demographischer Hinsicht auch kaum Hilfe erwarten. Vielmehr sind mit Ausnahme Irlands alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union von den Problemen sinkender Geburtenzahlen und steigender Lebenserwartung betroffen. Sie geraten infolgedessen z.B. im Bereich ihrer sozialen Sicherungssysteme in vergleichbare Problemlagen.

Welche Auswirkungen sind nun von der demographischen Entwicklung für die öffentlichen Haushalte zu erwarten? Wegen ihrer unterschiedlichen Finanzierungsmechanismen können in diesem Zusammenhang die Sozialversicherungssysteme und die Haushalte der Gebietskörperschaften unterschieden werden.

2.1.1 Auswirkungen auf die Sozialversicherungen

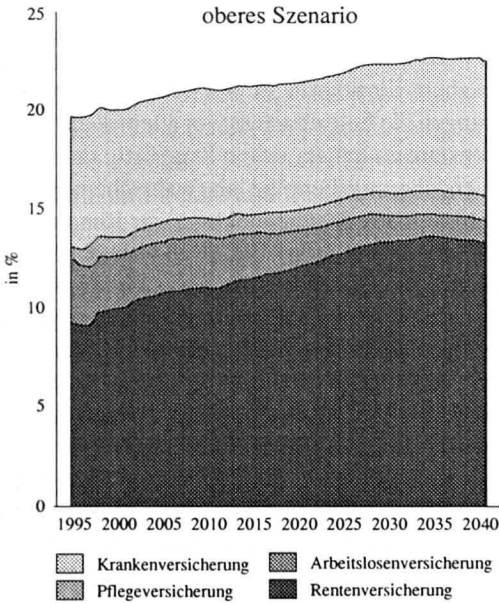
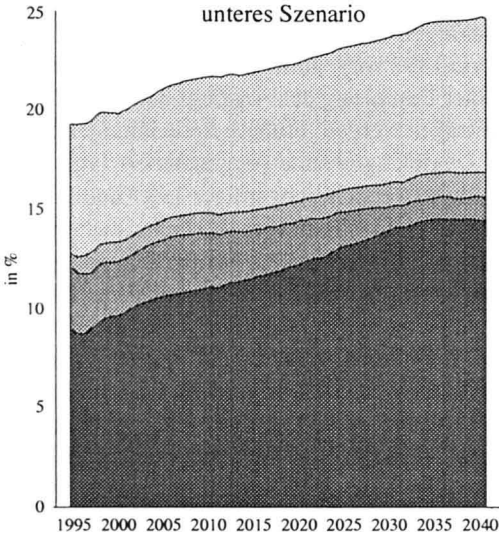
Die demographische Entwicklung beeinflußt das finanzielle Gleichgewicht aller vier Sozialversicherungszweige. Positive Auswirkungen auf den Beitragssatz sind von einer schrumpfenden Bevölkerung allerdings nur bei der Arbeitslosenversicherung zu erwarten, weil zu hoffen ist, daß der Rückgang der Erwerbspersonenzahlen die derzeit herrschende und anhaltende Massenarbeitslosigkeit bis zum Jahr 2015/20 abbauen könnte. Die Erfüllung dieser Hoffnungen ist freilich abhängig davon, daß seitens der Politik nichts unternommen wird, was die Arbeitslosigkeit im Sockel weiter erhöhen wird. Die derzeit sichtbaren Entscheidungsprobleme der politisch Verantwortlichen wecken vor diesem Hintergrund Zweifel, ob sie in der Lage sein werden, die Reformen zu verabschieden, die vor allem die Lohnnebenkosten entlasten. Diese Entlastung wäre allein schon aus dem Grunde notwendig, daß derzeit bei den anderen Sozialversicherungen von der demographischen Seite noch keine gravierenden Probleme zu erwarten sind.

Die steigende Lebenserwartung der älteren Menschen sowie der

Rückgang der Beitragszahlergeneration erlegen der gesetzlichen Rentenversicherung, der gesetzlichen Krankenversicherung und der erst kürzlich geschaffenen Pflegeversicherung gleichermaßen schwere finanzielle Hypothesen auf. Ein Prognos-Gutachten (vgl. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger 1995), das die finanziellen Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf der Rechtssituation zu Beginn des Jahres 1995 analysiert, prognostiziert einen Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge von 39,2% (1995) auf 46,7% (obere Variante) bzw. 49,8% (untere Variante mit angenommener schlechterer Wirtschaftsentwicklung) im Jahr 2030, die sich bis zum Jahr 2040 sogar noch auf 48,6% bzw. 52,7% erhöhen werden:

- Der größte Anteil an diesem Anstieg geht auf die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zurück. Hier ist auf der Basis des Rentenrechts des Jahres 1995 damit zu rechnen, daß anstelle von 18,6% (1995) in 35 Jahren ein Beitragssatz von 26,3% (obere Variante) bzw. 28,5% (untere Variante) erhoben werden muß. In der Phase nach 2030 bleiben nach diesen Berechnungen die Beiträge zur Rentenversicherung dann allerdings stabil, weil dadurch, daß der sogenannte „Pillenknick“ der 60er Jahre das Rentenalter erreicht, nicht nur die Zahl der potentiellen Beitragszahler, sondern auch die Zahl der Rentempfänger wieder sinkt.
- In der gesetzlichen Krankenversicherung ist mit einem langsameren Beitragssatzanstieg bis zum Jahr 2030 zu rechnen: In der oberen Variante des Szenarios wird mit einem Beitragssatzanstieg von 13,1% auf 14,9% gerechnet, in der unteren mit einem Wachstum auf 15,3%. Ursachen für diesen Beitragssatzanstieg sind die überdurchschnittlich hohen Gesundheitsausgaben für ältere Versicherte, deren Anteil an der Versicherten-gemeinschaft in Folge der demographischen Entwicklung stark ansteigen wird. Die wachsende Beitragsbelastung setzt sich bei der gesetzlichen Krankenversicherung allerdings nach dem Jahr 2030 weiter fort.
- Die überdurchschnittlich hohen Leistungsausgaben für ältere Versicherte bewirken auch in der gesetzlichen Pflegeversicherung einen Anstieg der Beitragsätze von noch 1% im Jahr 1995 auf 2,2 – 2,4% im Jahr 2030 und 2,3 – 2,6% im Jahr 2040. Hier sind es insbesondere wohl die wachsenden Zahlen der

**Abbildung 2: Beiträge zu den Sozialversicherungen
(Arbeitnehmeranteile) bis 2040**



Quelle: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger 1995, S. 41.

sogenannten Hochbetagten, d.h. der Menschen über 80 Jahre, die das überdurchschnittliche Wachstum der Ausgaben der Pflegeversicherung determinieren.

Die Berechnungen von Prognos weisen darauf hin, daß die in der Rentenreform 1992 vorgenommenen Veränderungen des Rentenrechts zu einer Dämpfung des Anstiegs der Sozialversicherungsbeiträge beitragen werden. Frühere Berechnungen hatten größere finanzielle Ungleichgewichte prognostiziert (vgl. z.B. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger 1987 und Färber 1988, S. 123ff). Wegen nicht absehbarer Verhaltensänderungen in den Gesundheits- und Pflegemärkten ist allerdings nicht auszuschließen, daß in diesen Versicherungszweigen die Beitragssatzentwicklung entweder noch schlechter verläuft oder aber – wie derzeit diskutiert – den Versicherten höhere Zuzahlungen oder weitere Leistungseinschnitte zugemutet werden. Beide Maßnahmen führen zwar zu einer Deckelung des Beitragssatzanstiegs, belasten aber die Budgets der Versicherten. Je nach konjunktureller Lage können diese zusätzlichen Ausgaben wieder auf die Löhne überwältzt werden, so daß am Ende die gesamten Lohnkosten doch wie projiziert anwachsen werden.

Auch wenn derzeit alles versucht wird, um durch weitere Reformen und tragbare Einschnitte in den Leistungskatalog der Sozialversicherungen die Beitragssätze (vor allem auch für die nächste Zukunft) konstant zu halten, ist ein langfristig moderater Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge als wahrscheinlich anzusehen (vgl. Kommission zur Fortentwicklung der Rentenversicherung 1997). Dies belastet wiederum die Zwangsabgabenquote, die als ein Gradmesser der Belastung der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge insgesamt angesehen wird. Unterstellt man schon allein deswegen, weil letztlich immer nur die Erwerbstätigen das Sozialprodukt erwirtschaften, daß das derzeit erreichte Niveau der Zwangsabgabenquote nicht nur ein historisches, sondern gar ein säkulares Maximum der Abgabenbelastung der Bürger darstellen könnte, so bedeutet jeder Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge im gleichen Schritt einen notwendigen Rückgang der aus Steuern finanzierten öffentlichen Haushalte der Gebietskörperschaften.

2.1.2 Auswirkungen auf die Haushalte der Gebietskörperschaften

Neben den globalen Belastungen der öffentlichen Haushalte, die von der zu erwartenden Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge ausgehen, geraten die Haushalte der Gebietskörperschaften in der Folge der demographischen Entwicklung auch im Hinblick auf einen nicht unerheblichen Wandel bei Volumen und Strukturen der öffentlichen Aufgaben unter Druck. Eine schrumpfende Anzahl bei den jüngeren Adressaten von staatlichen Leistungen (z.B. Kindergärten und Schulen, später dann Hochschulen) sowie der Anstieg der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen, die sich an die älteren Menschen richten (z.B. Alten- und Pflegeheime), macht entsprechende Kapazitätsanpassungen bei den Gebietskörperschaften notwendig. Den größten Anpassungsbedarf im Hinblick auf konkrete Umwandlungen, z.B. bei der Nutzung von öffentlichen Einrichtungen, dürften die Kommunen zu verkraften haben. Die Länder sind außerdem insbesondere im Bereich von Schulen und Hochschulen gefordert.

Eine schrumpfende Bevölkerung verteuert allerdings gerade klassische öffentliche Güter ungemein: Gerade wegen der Nichtrivalität des Konsums – d.h., daß ein zusätzlicher Nutzer keine zusätzlichen Kosten verursachen würde – bedeutet eine schrumpfende Bevölkerung umgekehrt, daß die Kosten des Angebotes solcher echter öffentlicher Güter (z.B. Verteidigung) in dem Maße „passiv“ ansteigen werden, wie die Zahl der Nutzer bzw. Steuerzahler schrumpft. Im öffentlichen Bereich scheint es hier auch keine „sunk cost“ zu geben, da bestimmte Leistungen vom Staat angeboten oder doch wenigstens garantiert werden müssen. Infolgedessen ist entweder mit einer starken Verteuerung oder aber mit der Notwendigkeit eines entsprechenden Rückschnittes öffentlicher Leistungen zu rechnen.

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, daß es nicht nur der von Adolph Wagner betonte Zusammenhang zwischen wachsenden Einkommen und überdurchschnittlich wachsenden Staatsleistungen war, der die Staatsquoten seit dem letzten Jahrhundert nach oben trieb. Auch das bis in die 70er Jahre dieses Jahrhunderts hinein andauernde Bevölkerungswachstum hat mit seiner „Verbilligung“ staatlicher Leistungen wohl zu dieser Entwicklung mit beigetragen (vgl. zur Argumentation Kaehler 1982, S. 445ff).

Dementsprechend mag man heute nur erahnen, welche Folgen für die öffentlichen Haushalte aus einer schrumpfenden Bevölkerung resultieren werden. Es steht allerdings zu befürchten, daß insbesondere der globale Kosteneffekt den Strukturwandel im Staatssektor beschleunigen wird. Zwar müßten Kosteneinsparungen wiederum erzielt werden können, wenn man bei den konkreten Angebotsformen öffentlicher und lokaler Güter die speziellen „economies of small scale“ wieder stärker berücksichtigt und hierbei Gewinne durch die Dezentralisierung von Kompetenzen zugunsten eigenständiger regionaler und effizienter Optionen erwirtschaftet. Sie könnten heute schon zur Versorgung des dünn besiedelten ländlichen Raums erprobt werden. Dennoch können durch derartige Flexibilisierungsstrategien nicht alle Kostensteigerungen aufgefangen werden, so daß Art und Umfang des öffentlichen Güterangebots auch vor dem Hintergrund des demographischen Wandels auf den aufgabenkritischen Prüfstand geschickt werden müssen.

2.2 Die Entwicklung der Zinsausgaben

Zinsausgaben in öffentlichen Haushalten sind immer ein Abbild von nicht durch regelmäßige Einnahmen gedeckten Ausgaben der Vergangenheit. Sie sind aus Sicht der ökonomischen Theorie dann problemlos, wenn die Steuerzahler dieser Periode einen entsprechenden Nutzen aus dem Konsum öffentlicher Investitionen erhalten, die über mehrere Perioden im öffentlichen Produktionsprozeß beansprucht werden (vgl. zum sog. „pay-as-you-use-principle“ Gandenberger 1981, S. 28ff). Sie werden zum Problem, wenn die entsprechenden Regeln für die Finanzierung öffentlicher Investitionen nicht eingehalten werden, wenn die öffentliche Verschuldung in diesem Sinne übermäßig wird, so daß in zunehmendem Maße entweder eine zusätzliche Verschuldung allein zur Bedienung des Zinsendienstes erfolgen muß oder aber die angewachsene Zinslast andere Ausgaben in den öffentlichen Haushalten zu verdrängen droht.

Der Anstieg der Zinsbelastungen in den öffentlichen Haushalten läßt sich absehen, wenn man sie in Relation zu anderen Größen setzt, die die öffentlichen Haushalte determinieren. Betrug die Zinsausgaben im Jahr 1963 noch relativ zum Bruttoinlandsprodukt nur 0,72%, hatte diese Zinsquote 1995 bereits einen Wert von 3,72%.¹

Die Zinsausgaben stiegen mithin fünf Mal schneller als die wirtschaftliche Wertschöpfung! Die Zins-Ausgabenquote, die den Anteil der Zinsausgaben an den gesamten Staatsausgaben indiziert, stieg im gleichen Zeitraum von 2,36% auf 10,76%. Die Zins-Steuer-Quote schließlich, an der sich ablesen läßt, welcher Anteil der jährlichen Steuereinnahmen durch Zinsausgaben gebunden ist, stieg von 3% auf 15,78%. Mithin war im Jahr 1995 schon fast jede sechste Steuermark für Zinsausgaben bestimmt, d.h., den Präferenzentscheidungen der in diesem Jahr steuerzahlenden Bürger nicht mehr zugänglich. Sollte es in absehbarer Zeit nicht gelingen, die Nettoneuverschuldung der öffentlichen Haushalte zurückzufahren, wird dieser Prozeß der „materiellen“ Inflation in den öffentlichen Budgets weitergehen. Es steht eine weitergehende Petrifizierung der öffentlichen Haushalte durch die Ausgaben der Vergangenheit zu befürchten.

Insbesondere drei Faktoren haben diesen als langfristig zu hoch anzusehenden Verschuldungsgrad der öffentlichen Haushalte in Deutschland bestimmt:

- Die verfassungsmäßigen Verschuldungsgrenzen², die die maximale Nettoneuverschuldung in Normaljahren auf die Höhe der veranschlagten Investitionen vorschreiben, benutzen einen Bruttoinvestitionsbegriff, der die laufende Entwertung des öffentlichen Kapitalstocks durch die Nutzung über die Zeit nicht berücksichtigt³. Da Reparatur- und Erneuerungsinvestitionen nicht gerade zu den wählerwirksamsten Taten des öffentlichen Ausgabengebarens gehören, allerdings auch durch neue Schulden finanziert werden dürfen, ist heute als Folge dieser Verschuldungsregel von einem massiven Instandhaltungsrückstau

1 Die Zahlenangaben dieses Abschnitts basieren alle auf den im Sachverständigenratsgutachten abgedruckten Angaben (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage 1996).

2 Art. 115 Abs. 2 GG sowie analoge Vorschriften in den Länderverfassungen. Die Kommunalverfassungen der Länder enthalten ebenfalls Vorschriften, nach denen Kredite nur zur Finanzierung investiver Ausgaben aufgenommen werden dürfen. Anders als bei Bund und Ländern müssen die Kredite aber durch laufende Einnahmen getilgt, d.h. dürfen nicht durch erneute Verschuldung refinanziert werden (vgl. Schwarting 1994, S. 67ff).

3 Haushaltsrecht und Finanzstatistik sehen anders als die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung keine Abschreibungen für den öffentlichen Kapitalstock vor. Zur Argumentation vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1988, S. 351f.

bei der öffentlichen Infrastruktur auszugehen, wobei mangels öffentlicher wertmäßiger Vermögensbuchführung niemand weiß, ob dem öffentlichen Schuldenstand von über 2 Billionen DM ein entsprechender realer Kapitalstock des Staates gegenübersteht.

- Zwar gibt es wenig Einwände gegen eine sich zumindest an einer passiven Stabilisierung orientierenden Staatsverschuldung in der Rezession. Allein ist es in Deutschland nicht gelungen, eine entsprechende kontraktive Fiskalpolitik im Boom mit einer damit verbundenen Rückführung der Nettoverschuldung in dieser Phase zu realisieren. Gleichgültig, was die Gründe für diese finanzpolitische Fehlkonzeption bei guter Konjunkturlage gewesen sein mögen, sie hat in jedem Fall dazu beigetragen, daß 1990 ein an diesen Maßstäben zu hoher Schuldenstand bei den Gebietskörperschaften erreicht worden war.
- Schließlich hat die Entscheidung von Bund und Ländern, den Großteil der Kosten der Deutschen Einigung über Verschuldung zu finanzieren, dem staatlichen Schuldenstand und der daraus resultierenden Zinsbelastung einen erneuten Schub versetzt.

Die seit 1993 lahmende Konjunktur verschärft die dramatische Verschuldungsentwicklung, wobei sie Bund, Ländern und Gemeinden kurzfristig außerdem einen wirksamen Ausweg aus dem Verschuldungsdilemma verschließt: Nur wirtschaftliches Wachstum würde die öffentlichen Haushalte aus ihrer teils selbstverschuldeten, teils fremdbestimmten „Klemme“ befreien. Die nunmehr in der Rezession vorgenommenen Konsolidierungsstrategien bewirken allerdings, daß der heißersehnte Aufschwung mit einer Rückführung der Arbeitslosenzahl noch länger auf sich warten läßt.

2.3 Die Alterslast im öffentlichen Dienst

Vom äußeren Anschein her anderer Art als die wachsenden Zinsausgaben stellt sich der Anstieg der Personalausgaben für den öffentlichen Dienst dar. Gleichwohl handelt es sich aber für den Steuerzahler der Zukunft um ein völlig gleichartiges Phänomen, indem die ihm auferlegten steuerlichen Zwangsabgaben dafür verwendet werden müssen, zu bezahlen, was vergangene Gene-

rationen konsumiert haben. Anders als bei den Zinsausgaben, bei denen nach Maßgabe der sogenannten Lastverschiebungshypothese über die Investitionen, die noch in „Betrieb“ sind, ein Nutzentransfer zum aktuellen Steuerzahler stattfindet, handelt es sich aber bei den Ausgaben für die Alterssicherung des öffentlichen Dienstes eindeutig um Zahlungsverpflichtungen, bei denen der Nutzenverzehr bereits in der Vergangenheit, in der Periode der Beschäftigung des Beamten, Angestellten oder Arbeiters stattgefunden hat.

Die Alterssicherungsausgaben für den öffentlichen Dienst werden in den nächsten Jahren dramatisch ansteigen. Dies ist sowohl eine Folge des allgemeinen Anstiegs der Sozialversicherungsbeiträge⁴, die die Personalkosten für Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Dienstes belastet. Die finanzpolitisch folgenschwere Entwicklung resultiert aber aus einer rasanten Zunahme der Mitglieder des öffentlichen Dienstes, die Ansprüche auf Pensionszahlungen sowie auf Leistungen der Zusatzversorgung für die Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes erworben haben. Hintergrund dieser Entwicklung ist zum einen die ebenfalls steigende Lebenserwartung der Mitglieder des öffentlichen Dienstes, zum anderen die Tatsache, daß die in den 60er und 70er Jahren zusätzlich geschaffenen Planstellen mit einem Zeitverzug von ca. 35 Jahren nunmehr einen entsprechenden Aufbau der Empfänger von Versorgung bzw. Zusatzversorgung verursachen.

Auf der Basis des 1990 geltenden Rechtes für Besoldung und Versorgung sowie der Zusatzversorgung und unter Ausklammerung von weiteren Verhaltensänderungen der Berechtigten z.B. beim Pensionseintrittsalter, die zwischenzeitig bereits geschehen bzw. in Zukunft aufgrund politischer Maßnahmen zu erwarten sind, steht zu befürchten, daß ein in Umfang und Struktur gleicher öffentlicher Dienst wie der des Jahres 1990 im Jahr 2040 um rund 50% teurer ist: Anstelle von 9,72% des Bruttoinlandsprodukts müssen dann 14,65% des Bruttoinlandsproduktes für diesen modellhaft gleichgesetzten öffentlichen Dienst aufgewandt werden (vgl. Färber 1995, S. 97ff). Diese für die öffentlichen Haushalte katastrophalen Folgen werden wohlgemerkt nur eintreten, wenn keine gegensteuernden Reformen unternommen werden.

4 Siehe Kapitel 2.1.

Daß die Überlegungen allerdings nicht ganz aus der Luft gegriffen sind, belegt der kürzlich vom Bundesinnenminister vorgelegte Versorgungsbericht (vgl. Bericht der Bundesregierung 1996 und Bundesministerium des Innern 1996). Nach diesem wird die Zahl der Versorgungsempfänger bis etwa zum Jahr 2015/20 in ähnlichem Umfang zunehmen, wie in der o.a. Modellrechnung prognostiziert, obwohl seitens des Bundesinnenministeriums davon ausgegangen wird, daß bereits eingeleitete Maßnahmen gegen die auch im öffentlichen Dienst ungebrochene Welle der Frühpensionierung greifen werden. Infolgedessen sind beide Modellrechnungen nur begrenzt vergleichbar (Färber 1997). Es darf jedoch auch nicht übersehen werden, daß die Berechnungen des Versorgungsberichtes hinsichtlich Besoldungsanpassungen sowie der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als für die Berechnungen überaus gewagt optimistisch anzusehen sind, mithin mit diesen Eintragungen in die Modellrechnungen ein Teil des Problems wegdefiniert worden ist (Färber 1988).

Für die zukünftige Entwicklung der öffentlichen Haushalte ist allerdings bemerkenswert, daß nunmehr auch von offizieller Regierungsseite das Problem der Alterslast im öffentlichen Dienst wahrgenommen wird. Die Folge ist eine mit Sicherheit äußerst kontrovers ausgetragene Debatte um den Reformbedarf. Um eine der Rentenreform in der gesetzlichen Rentenversicherung analoge Kürzung der Versorgung des öffentlichen Dienstes wird man wohl nicht umhin kommen.⁵ Es ist aber nach Auskunft von Verfassungsrechtlern nicht möglich, Pensionen auf das Rentenniveau herunterzuschneiden, weil die Alterssicherung der Beamten sowohl eine sogenannte Basissicherung wie deren betriebliche Alterssicherung umfaßt (Ruland 1996, S. 49ff).

In begrenztem Maße ist allerdings eine Senkung des allgemeinen Versorgungsniveaus wohl möglich (Ruland 1996). Außerdem ist auch bei den Pensionen und der Zusatzversorgung daran zu denken, die Leistungsberechtigten an den Kosten ihrer ebenfalls wachsenden Lebenserwartung zu beteiligen. Schließlich kann es

5 Dies gilt insbesondere für die Beteiligung der Pensionäre an ihrer wachsenden Lebenserwartung (→ demographische Komponente) sowie eine Reform der Leistungen bei Frühpensionierung (→ Abschlagsregelung, aber auch Harmonisierung der Regeln zur Anrechnung anderer eigener Einkünfte des/r Frühpensionierten) (vgl. zu den Vorschlägen im einzelnen Kommission zur Fortentwicklung der Rentenversicherung 1997).

in Anbetracht der als regelrecht luxuriös anzusehenden Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst nicht angehen, daß Beamte und partiell auch Angestellte und Arbeiter des öffentlichen Dienstes ähnlich früh in den Versorgungsstatus hinüberwechseln wie Arbeitslose auf den „gebeutelten“ freien Arbeitsmärkten. Gelingt es, die Frühpensionierung einzudämmen, kann der Belastungsanstieg bei den öffentlichen Personalausgaben ebenfalls in nicht unerheblichem Umfang gedeckelt werden.

Vor dem Hintergrund der Leistungsregeln für die Alterssicherungssysteme des öffentlichen Dienstes wird man allerdings keine Reformen realisieren wollen oder auch nur verfassungsrechtlich können, die eine Konstanz der öffentlichen Personalausgabenquote erreichbar erscheinen lassen. In Anbetracht der Tatsache, daß der Faktor Arbeit der wichtigste Produktionsfaktor der öffentlichen Hand ist, ist außerdem davor zu warnen, den aktiven öffentlichen Dienst „kaputt zu sparen“.

Da dem Steuerzahler allerdings auch wegen des Zusammenspiels anderer Belastungsfaktoren keine zusätzlichen Lasten für die Alterslast des öffentlichen Dienstes abverlangt werden können, dürfte kein Weg an einem Stellenabbau bei Bund, Ländern und Gemeinden vorbeigehen. Der für das worst-case-Szenario errechnete Anstieg der öffentlichen Personalkosten um 50% wäre durch einen entsprechenden Stellenabbau von 30% kompensierbar. Wirksame und sachgerechte Reformen der Alterssicherung des öffentlichen Dienstes können höchstwahrscheinlich dazu beitragen, daß der Ausgabenanstieg nur halb so hoch ausfällt, mithin sich die Auflage der Stelleneinsparungen auf etwa 15% in den nächsten 40 Jahren reduziert.

Gleichwohl muß auch dieser Rückschnitt des öffentlichen Dienstes erst einmal realisiert werden. In den Köpfen der entscheidungsverantwortlichen Politiker sollte vor allem klar sein, daß keine absehbare konjunkturelle Erholung ihnen von diesen Strukturproblemen des öffentlichen Sektors herunterhilft. Schließlich waren es ihre „Kollegen“ in der Vergangenheit, die neben der offiziellen Verschuldung auch diese besondere Schattenverschuldung in Form der aufsteigenden Alterslast des öffentlichen Dienstes aufgebaut haben.

Der Barwert allein der Alterssicherung für die Beamten des öffentlichen Dienstes beträgt ca. 600 Milliarden Mark. Genaugenommen muß dieser Wert der fundierten Schuld in Höhe von bereits über 2 Billionen DM zugeschlagen werden, um einen sachgerechten Indikator für die bereits heute entstandenen Zahlungsverpflichtungen zukünftiger Generationen zu erhalten. Für die, die die Entscheidungen treffen müssen, welche öffentlichen Leistungen nicht mehr angeboten werden können, ist die Situation keinesfalls einfach, da sich immer noch weite Kreise der Nutznießer steuerfinanzierter öffentlicher Leistungen weigern, wahrzunehmen, welche Opportunitätskosten sie der Gesellschaft auferlegen.

2.4 Unterschiedliche Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften

Bund, Länder und Gemeinden sind von den absehbaren Belastungen ihrer Haushalte unterschiedlich getroffen. Ursache hierfür sind die unterschiedlichen Aufgaben der föderativen Ebene, die sich ihrerseits in „typischen“ Strukturen der jeweiligen Budgets niederschlagen:

- Im Bereich der finanzpolitischen Verantwortung des Bundes werden insbesondere die steigenden Zinslasten aus der Deutschen Einigung sowie die steigenden Beiträge der Sozialversicherungen wirkmächtig. Gerade die heute schon ungelösten Probleme der Sozialversicherung (Massenarbeitslosigkeit, Ausgabenanstieg bei Renten- und Krankenversicherung in einer Phase, die demographisch noch völlig unproblematisch ist) erlegen heute schon dem Bundeshaushalt erhebliche Belastungen durch einen steigenden Bundeszuschuß zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie immer wieder unkalkulierbare Zuschüsse zur Arbeitslosenhilfe auf. Die „freie Spitze“ im Bundeshaushalt ist deshalb in den letzten Jahren bedenklich geschrumpft. Auch zukünftig wird vor allem bei wieder steigenden Zinssätzen mit weiteren harten Konsolidierungsmaßnahmen zu rechnen sein.
- Die Haushalte der Länder sind in besonders starkem Maße durch ihre Personalausgaben geprägt. In Anbetracht der Kompetenzteilung des Grundgesetzes, nach der die Länder die Gesetze des Bundes als eigene Angelegenheiten verwalten (Artikel 83 GG), tragen die Länder auch die Kosten für die

Verwaltungsaufgaben (Art. 104a Abs. 1 GG). Daneben obliegen den Ländern die personalintensiven Bereiche der Polizei, der Schulen und der Hochschulen als eigene Aufgaben. Wegen ihrer Personalintensität werden die Länderhaushalte von der zukünftig ansteigenden Alterslast des öffentlichen Dienstes sowohl für ihre Beamten wie auch für ihre Arbeiter und Angestellten am stärksten belastet werden. Auch eine Reform des Versorgungsrechts sowie eine entsprechende Änderung der Tarifverträge für die Zusatzversorgung der Arbeiter und Angestellten kann die finanzpolitischen Probleme nicht lösen, sondern allenfalls abmildern. In Anbetracht der Größenordnung der zu erwartenden finanziellen Belastungen könnte es allerdings bereits als „Gewinn“ angesehen werden, wenn der Ausgabenanstieg nur halb so hoch ausfallen würde wie projiziert.

- Bei den Gemeinden schließlich fällt insbesondere ihr schwindendes Selbstbestimmungsrecht für Volumen und Struktur ihrer Haushalte auf. Da sie über ihre Länder in den Vollzug von Bundes- und Landesgesetzen eingebunden werden, werden auch sie in erheblichem Maße von der ansteigenden Alterslast des öffentlichen Dienstes betroffen. Wegen ihrer relativ hohen Anteile an Angestellten und Arbeitern allerdings liegen ihre finanziellen Risiken eher im Bereich ungelöster Probleme der Sozialversicherungen sowie der Zusatzversorgung. Insbesondere diese Zusatzversorgung könnte in Anbetracht des zugesagten Versorgungsniveaus bei einer beitragsstabilisierenden Rücknahme von Rentenleistungen zu einem Sprengsatz für die kommunalen Haushalte werden.

Gefahren für das finanzielle Gleichgewicht der Gemeinden resultieren außerdem aus steigenden Sozialhilfeausgaben bei Rückschnitten in die Leistungen anderer sozialer Sicherungssysteme einerseits und aus der in den letzten Jahren gestiegenen verdeckten Verschuldung von Gemeinden. Für letzteres Phänomen gibt es derzeit keine gesicherten Daten. Es läßt sich jedoch an einzelnen Beispielen immer wieder nachzeichnen, daß kommunale Schulden bei der Organisationsprivatisierung von kommunalen Unternehmen der Daseinsvorsorge mit ausgelagert wurden bzw. über diese Unternehmen selbständige Schulden außerhalb der Haushalte gemacht wurden.⁶ Auch

6 Kenner der Materie geben das „ausgelagerte“ Schuldenvolumen der Gemein-

wenn über diese Schulden zentral nicht Buch geführt werden muß, stehen am Ende doch die Gemeinden für die Bedienung der Verbindlichkeiten gerade.

Selbst wenn die genannten finanzwirtschaftlichen Entwicklungen derzeit endlich von der Politik wahrgenommen werden, so scheinen sich doch die Verantwortlichen um unbequeme Konsequenzen herumzudrücken. Zu sehr dürften sie noch darauf vertrauen, daß die jeweiligen finanziellen Probleme ihrer Gebietskörperschaften über den finanziellen Verbund der deutschen Finanzverfassung von den anderen Gebietskörperschaften mitgetragen werden würden. Eine derartige Lastverschiebung kann allerdings nur dann funktionieren, wenn sich andere Gebietskörperschaften „solide“ verhalten. Die Tatsache jedoch, daß alle Gebietskörperschaften milliardenschwere Risiken vor sich herschieben, verlegt den Weg der föderativen „Beggar-my-neighbour“-Politik. Die föderative Finanzverfassung der Bundesrepublik droht somit zur gefährlichen fiskalischen Illusion zu werden.

3. Der Einfluß der europäischen Integration auf die Probleme der öffentlichen Haushalte

Den oben angeführten Belastungsfaktoren für die zukünftigen öffentlichen Haushalte ist gemeinsam, daß sie nationale Ursachen haben. Die fortschreitende europäische Integration vor allem, die sich mit dem Wegfall der Binnengrenzen zur Vollendung des Gemeinsamen Binnenmarktes zum 1.1.1993 sowie mit den aktuell beobachtbaren Anstrengungen zur Vorbereitung der Wirtschafts- und Währungsunion kontinuierlich vollzieht, wirft die Frage auf, ob und welche Auswirkungen von ihr auf die öffentlichen Haushalte in Deutschland ausgehen werden. Daneben ist allerdings auch bereits jetzt zu beobachten, daß die nationalen Mitgliedstaaten in Folge der fortschreitenden wirtschaftlichen Integration einen Teil der Souveränität über ihre Steuersysteme *de jure* wie *de facto* bereits verloren haben. Schließlich scheint

den in den alten Ländern als signifikant höher als die offiziellen Schulden der kommunalen Verwaltungen an.

auch die nationale Souveränität im Bereich der Sozialpolitik zunehmend vermindert zu werden:

1. Greifbar nah und in aller Munde in Form der sogenannten Maastrichtkriterien sind durch Europa verordnete Grenzen der Staatsverschuldung. Die nationalen Regierungen haben in den Maastrichter Verträgen einer Beschränkung ihrer nationalen finanzpolitischen Kompetenzen zugestimmt: Die Nettokreditaufnahme der öffentlichen Haushalte darf 3% des Bruttoinlandsproduktes nicht übersteigen, der Stand der Schulden muß unter 60% des BIP liegen. Andernfalls wird dem jeweiligen Mitgliedstaat der Zutritt zur Europäischen Währungsunion verwehrt.

Man mag darüber debattieren, ob diese Verschuldungskriterien angemessen, intellektuell und fachlich redlich (Dafflon 1997) oder gar überhaupt notwendig sind. Die Politik hat sich auf sie eingelassen, sie dürfte davon nicht mehr „herunterkommen“. Völlig ungeklärt ist im übrigen, nach welchen Kriterien die Verschuldungsgrenzen auf die Gebietskörperschaften im Falle von föderativen Staaten zu verteilen sind (vgl. z.B. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen 1994, S. 23ff): Ist der bis jetzt erreichte Schuldenstand maßgeblich, sind es die Anteile der Gebietskörperschaften an den gesamten Staatsausgaben, oder können eher die Anteile an den Steuereinnahmen als Begrenzungskriterien herhalten?

Es liegt auf der Hand, daß je nach gewähltem Kriterium den jeweiligen Gebietskörperschaften unterschiedliche Handlungsspielräume entstehen. Infolgedessen wird darum auch erbittert gestritten werden. Sicher ist allerdings, daß in Folge der Maastrichtkriterien nicht nur nationale Finanzpolitiken Souveränitätsspielräume verlieren, sondern daß auch die verschiedenen Gebietskörperschaften in föderativen Staaten weiteren finanzpolitischen Koordinierungsaufwand betreiben müssen. Die für föderative Systeme konstitutive Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten dürfte in jedem Fall weiter eingeschränkt werden.

2. Es ist weiter zu beobachten, daß in Folge der fortschreitenden wirtschaftlichen Integration Europas die nationalen Mitgliedstaaten einen Teil der Souveränität über ihre Steuersysteme de

jure wie de facto bereits verloren haben. Schon in der Vorbereitung auf den Europäischen Binnenmarkt nach der Unterzeichnung der einheitlichen europäischen Akte zum 1.1.1986 hatte in Europa ein strategischer Steuersatzwettbewerb eingesetzt, der den jeweiligen Mitgliedstaaten zu einer besseren Position im Wettbewerb um die Ansiedlung von Industrieunternehmen verhelfen sollte. Diese Entwicklung ist inzwischen weiter fortgeschritten und trifft die Freiheitsgrade nationaler Finanzpolitik in zweifacher Weise:

- Insbesondere im Bereich der Unternehmenssteuern ist eine Senkung der Steuersätze inzwischen unausweichlich geworden. Die Deutschen Gemeinden können aus eben diesen Gründen des internationalen Wettbewerbes die Hebesätze der Gewerbesteuer kaum mehr an ihren Finanzbedarf anpassen, zumal einige Mitgliedstaaten in Grenznähe steuerfreie Industriegebiete – erstaunlicherweise ohne Einwände der Europäischen Kommission – eingerichtet haben.⁷
- Daneben haben einige Mitgliedstaaten der europäischen Union Unternehmenssteuersätze strategisch so festgesetzt, daß es für deutsche Unternehmen interessant ist, über ausländische Niederlassungen Gewinne in diese Niedrigsteuerggebiete zu transferieren. Da die wirtschaftliche Wertschöpfung letztlich aber nicht dort im Ausland stattfindet, sondern nach wie vor in Deutschland, ist ein unfairer Steuersatzwettbewerb zu konstatieren, bei dem im Endeffekt das Ausland sich über steuerliche Optimierungsstrategien Bestandteile der deutschen Bemessungsgrundlage aneignet. Zwar könnten diese Schlupflöcher durch eine Verfeinerung der Doppelbesteuerungsabkommen wohl geschlossen werden, gleichwohl ist dieses Verfahren überaus kompliziert und überaus unökonomisch. Sachgerecht wäre hingegen die einschlägige Harmonisierung der europäischen Unternehmenssteuersysteme. Die derzeit profitierenden Mitgliedstaaten werden allerdings nur dann dazu bereit sein, wenn sie sich daraus Nettogewinne verspre-

⁷ Deutlichstes Beispiel ist das gemeinde- und steuerfreie Gebiet bei Hambach an der Deutsch-Französischen Grenze in Lothringen, wo Mercedes sein neuestes PKW-Fertigungswerk baut.

chen. Letztlich dürfte dies nur unter den Bedingungen eines stärkeren europäischen Finanzausgleiches gegeben sein.

3. Schließlich scheint auch die nationale Souveränität im Bereich der Sozialpolitik zunehmend ausgehöhlt zu werden. Die zunehmende Freizügigkeit von Arbeitnehmern im vollendeten Binnenmarkt forciert unter dem Einfluß der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH in wachsendem Maße transnationale Transferzahlungen ins europäische Ausland.⁸ Die internationale Standortkonkurrenz erhöht außerdem die Bedeutung der Lohnnebenkosten als nationale Kostenfaktoren. In Folge des Wegfalls der europäischen Binnengrenzen ist es außerordentlich leicht geworden, Unternehmensstandorte dorthin zu verlegen, wo die für die jeweilige Produktion günstigsten Lohnkosten (einschl. Lohnnebenkosten) sowie Arbeitsbedingungen zu finden sind. Mit Hilfe von Gewinntransfers werden dann die so erwirtschafteten Gewinne wiederum dorthin transferiert, wo der Fiskus die größten Nettoerrenditen stehen läßt.

Man mag insbesondere aus gewerkschaftlicher Sicht diese Entwicklungen beklagen. Bedeuten sie jedoch faktisch außerdem „externe“ Einschnitte in die Tarifautonomie zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, denn die Arbeitgeberseite kann sich einseitig der nationalen Verhandlung entziehen oder auch nur damit erfolgreich drohen. Deshalb sind mit dieser Entwicklung wohl unvermeidliche Einschnitte in lieb gewordene soziale Besitzstände verbunden.

Die Entwicklung ist außerdem weder reversibel noch vermeidbar. Die offenen Binnengrenzen in Europa sowie die nationalen Grenzen zur übrigen Welt sind nicht mehr zu verschließen, genauso wenig wie es ökonomisch möglich erscheint, heute die Europäische Union, morgen die Europäische Währungsunion einmal wieder zu verlassen. Angesichts der in praktisch allen Mitglied-

8 Vgl. zum Beispiel Urteil der Sechsten Kammer des EuGH vom 28. März 1996 (Rechtssache C 243/94) über Kindergeldzahlungen an im Ausland lebende Kinder. (Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz, Gerichtshof 1996-3, I-1887ff) oder Urteil der Fünften Kammer des EuGH vom 23. Mai 1996 (Rechtssache C 237-94) über die Zahlung von Bestattungsgeld an einen Wanderarbeitnehmer (Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz, Gerichtshof 1996-4/5, I-2617ff).

staaten herrschenden Massenarbeitslosigkeit erheben sich aber Bedenken, ob der eingeschlagene Standort- und Steuerwettbewerb nicht seinerseits dazu beiträgt, daß Europa seine Beschäftigungsprobleme nicht lösen kann. Es scheint so, als wären auch auf europäischer Ebene Ideen einer neuen Wirtschaftspolitik gefragt, bei der allerdings als Nebenbedingung zwangsläufig auch wieder eine Vergrößerung der Handlungsspielräume nationaler Finanzpolitik zu fordern wäre.

4. Strukturwandel im Staatssektor – die Agenda der nächsten Jahre

Die Analyse der Faktoren der Finanzpolitik in naher und ferner Zukunft hat ergeben, daß in den öffentlichen Haushalten auf absehbare Zeit keine finanziellen Handlungsspielräume zu erwarten sind. Vielmehr steht zu befürchten, daß sich die derzeit bereits als fatal empfundenen Engpässe fortsetzen werden. Insbesondere dann, wenn der ersehnte konjunkturelle Aufschwung noch weiter auf sich warten läßt, könnte es sogar kurzfristig bereits zu dramatischen finanzpolitischen Schieflagen kommen.

Eine Erholung der Konjunktur würde dem gegenüber selbstredend eine gewisse finanzielle Entlastung mit sich bringen. Wirtschaftliches Wachstum würde auch langfristig einen Teil der schlimmen Konsequenzen auffangen, die in Folge der finanzpolitischen Sünden der Vergangenheit gezogen werden müßten. Insbesondere die aktuelle Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, d.h., das Zurückfahren der Nettoneuverschuldung auf ein vertretbares Maß, erscheint ohnehin nur noch mit Hilfe eines angemessenen und stetigen wirtschaftlichen Wachstums möglich. Der höchst verschuldete Haushalt der modernen Welt, der Bundeshaushalt in den Vereinigten Staaten, statuiert derzeit dieses Exempel.

Wirtschaftliches Wachstum kann aber nur dabei helfen, neue „Sündenfälle“ zu verhindern. Die in der Vergangenheit angelegten Probleme, die demographische Entwicklung zum Beispiel oder die Alterslast im öffentlichen Dienst, erfordern langfristige eigenständige finanzpolitische Kompensationsmaßnahmen. Hier sind insbesondere Reformen an allen Alterssicherungssystemen

der Bundesrepublik Deutschland erforderlich. Daneben muß allerdings auch das Personal der öffentlichen Haushalte in Umfang und Struktur auf ein vertretbares Maß reduziert werden.⁹

Vielen Produzenten wie Konsumenten öffentlicher steuerfinanzierter Dienstleistungen erscheint es heute allerdings nachgerade undenkbar, daß diese Leistungen mit weniger Personal bereitgestellt werden könnten. Sie sehen in einem Stellenabbau im öffentlichen Dienst eine entsprechende Reduktion des Leistungsniveaus sowie der Qualität der öffentlichen Leistungen. Daß diese Konsequenz nicht eintreten muß, hat uns der private Dienstleistungsbereich in den letzten Jahren bereits vorgemacht. Neue Dienstleistungen, die Nutzung des technischen Fortschritts, eine neue Kombinatorik von Produzenten- und Konsumentenanteilen im Dienstleistungsproduktionsprozeß, haben gerade diesen Bereich sehr stark verändert und bemerkenswert hohe Produktivitätsgewinne entstehen lassen.

Auch im öffentlichen Dienst erscheint ein derartiger Strukturwandel erforderlich. Unbestritten haben sich in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Verwaltungen reformiert und rationalisiert. So gib es z.B. inzwischen im Modell Finanzamt 2000 in Rheinland-Pfalz Bearbeitungsfristen für Steuererklärungen von bis zu 3 Wochen. Die seit Jahren als viel zu lang beklagte Dauer von Genehmigungsverfahren wurde ebenfalls durch eine Neuordnung von Kompetenzen signifikant verkürzt. Eine Vielzahl von Ideen zur Verwaltungsmodernisierung warten hier darauf, in die Praxis umgesetzt zu werden, bevor der Politik der Atem ausgeht.

Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß die bis jetzt betriebenen Verwaltungsreformen überwiegend nicht die Art und Weise der Aufgabenerfüllung selbst antasten. Es wird Organisationsreform betrieben, aber nicht Aufgabenkritik im Sinne von einer Neustrukturierung der öffentlichen Aufgabe bis hin zur

9 „Neben der Sache“ erscheinen in diesem Zusammenhang die Berechnungen des Versorgungsberichtes des Bundesinnenministers, die über eine Projektionsrechnung der Versorgungsausgaben Quotenentwarnung für das Problem der Alterslast im öffentlichen Dienst geben. Hier ist vielmehr über den „Kunstgriff“ einer Versorgungsrücklage, gespeist aus Lohnverzicht im öffentlichen Dienst einerseits und vergleichsweise hohen Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes andererseits, das Problem der Alterslast im öffentlichen Dienst weitgehend weggerechnet worden. Vgl. im einzelnen Bundesminister des Innern 1996, S. 26ff sowie Färber 1997.

völligen Infragestellung der Tätigkeit als staatliche Aufgabe (Zweckkritik). Es ist vielmehr in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung offensichtlich, daß die Grundmuster der Art und Weise, wie öffentliche Aufgaben erledigt werden, noch aus alten Zeiten stammen. So sind z.B. trotz Hochschulreform in den siebziger Jahren die Angebotsstrukturen für das in Deutschland öffentliche Gut Hochschulbildung im wesentlichen immer noch die gleichen wie zu einer Zeit, als nur wenige Prozent eines Geburtsjahrganges studierten. Auch bei den Schulen kann man sich des Verdachtes nicht erwehren, daß in den letzten 30 Jahren zwar die Breite des schulischen Angebotes zugenommen hat, daß aber die Institution Schule selbst sich nicht entsprechend dem gesellschaftlichen Strukturwandel geändert hat. Dieser Umbau allerdings, der für den wirtschaftlichen Standort Deutschland in Zukunft von wesentlicher Bedeutung sein wird, kann nicht durch die Zurverfügungstellung von zusätzlichem Personal bewerkstelligt werden, sondern muß vielmehr unter den Bedingungen des Stellenabbaues vollzogen werden. Vieles, was in dem Gutachten zur Autonomie der Schule in Nordrhein-Westfalen kürzlich geschrieben worden ist (Bildungskommission NRW 1995), erscheint auch unter diesen Rahmenbedingungen bedenkenswert.

Je länger die Politik und die betroffenen gesellschaftlichen Gruppen sich weigern, einzusehen, daß der quantitative und qualitative Strukturwandel überfällig ist, umso schwieriger wird er, weil die für ihn benötigten Ressourcen dann bereits auch anderweitig verbraucht sind. In Anbetracht der finanzpolitischen Daten erscheint es fünf nach Zwölf. Bis zum „Dunkelwerden“ ist aber noch genug Zeit, um den Strukturwandel zu schaffen.

Die Probleme der Bildungsfinanzierung aus Ländersicht

1. Gesunkener Stellenwert von Bildung?

Glaubt man Publikationen aus dem pädagogischen Umfeld zu diesem Thema, so scheint ein wesentliches Problem der Bildungsfinanzierung darin zu bestehen, daß der Anteil des Bildungsbudgets (also der Gesamtausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden für Bildungszwecke) am Bruttosozialprodukt von 5,5% im Jahre 1975 auf 4,7% im Jahre 1995 abgesunken ist; daraus wird ein gesunkener Stellenwert von Bildung abgelesen, den es wieder anzuheben gelte. Dazu sei gleich anfangs ohne Umschweife gesagt: Ich halte einen solchen Vergleich für

- eine inhaltliche Analyse unserer Probleme im Bildungsbereich und
- eine daraus abzuleitende Strategie effizienter und effektiver Aufgabenerfüllung in diesem anerkanntermaßen für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung höchst bedeutsamen Bereich

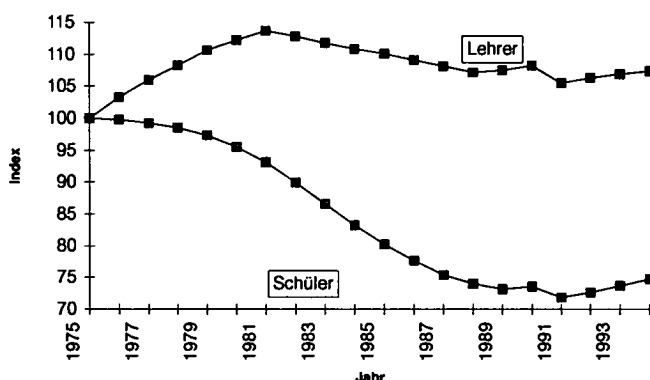
für völlig ungeeignet. Ich möchte dies kurz begründen:

1. Der herangezogene quantitative Vergleich sagt nichts aus über Inhalte und Qualität; er vernachlässigt also zwangsläufig Bezüge zwischen absoluter Ausgabenhöhe und Umfang der Aufgaben.
2. Er sagt nichts aus über variierende Bedarfe z.B. durch Teilerledigung von Aufgaben; man denke an den Hochschulbau, dessen Gewicht zu Beginn der Hochschulexpansion sich zwangsläufig von dem zu deren Ende unterscheiden muß.

3. Nur am Rande als Erinnerung: Die unterschiedliche Abgrenzung und Verbuchung von Ausgaben bei den Ländern in der Bundesrepublik liefert Unschärfen und Untiefen bei Ländervergleichen und natürlich auch bei den so beliebten internationalen Vergleichen. Denken Sie z.B. an die gesamten Pensionslasten im Bildungsbereich, die ihm aber nur vereinzelt zugeordnet werden, obgleich sie unstreitig auch Bildungsausgaben sind.
4. Der in einem solchen Vergleich unterschwellig angelegte Anspruch auf mindestens einen gleichbleibenden, besser aber doch steigenden Anteil der Bildungsausgaben am Bruttosozialprodukt entspricht einer statischen Verhaltensweise, während dynamische Betätigung erforderlich ist, es sei denn, für die Entwicklung des Bildungsbereichs gälte der Grundsatz der Nichtbeachtung der Außenwelt, insbesondere der ökonomischen Außenwelt. Wenn wir Vernünftiges gestalten wollen, können wir uns von einer solchen statischen Betrachtung nicht leiten lassen. Ein Blick über den „Bildungszaun“ mag dies kurz belegen. In der neuen Studie des Club of Rome findet sich die Aussage, daß in den kommenden 40 bis 50 Jahren die Effizienz beim Einsatz von Energie vervierfacht werden muß und kann; er fordert eine Effizienz-Revolution. Ich will damit nur sagen, daß alles andere als Immobilität von uns erwartet wird.
5. Schließlich finde ich aber auch den gesunkenen Stellenwert von Bildung in den Länderhaushalten nicht wieder. Stellvertretend sei auf die Entwicklung der indexierten Schüler- und Lehrerzahlen in den alten Ländern verwiesen, die deutlich das Ausmaß der Stellenzugänge ausweisen:
Der Anteil des Schuletats (ohne Pensionen) lag in Nordrhein-Westfalen z.B. im Jahre 1980 bei 17,5 und wird 1997 bei 18,9% liegen, obgleich die Leistungsfähigkeit des Landes (wie die der anderen Länder auch) bedeutsam eingeschränkt ist; während die Zinsausgaben 1980 erst 5,6% der Steuereinnahmen des Landes absorbierten, werden sie 1997 vermutlich 12,4% beanspruchen.

Was folgt daraus? Wir müssen von statischen Vergleichsbetrachtungen wegkommen, etwas tiefer einsteigen und die Probleme der Bildungsfinanzierung von ihren zwei kausalen Seiten her betrachten, also von der Einnahmen- und Ausgabenseite des Haushalts.

Abbildung 1: Entwicklung der Schüler- und Lehrerzahlen 1975 bis 1994 in den alten Ländern¹ – Index 1975=100



¹ ab 1991 ohne Berlin West

Quellen: BLK-Berichtsentwurf „Langfristige Personalentwicklung im Schulbereich der alten und neuen Länder“ – Stand März 1994 für Daten der Jahre 1975 bis 1992; Statistische Veröffentlichung der KMK Nr. 134, November 1995 für Daten der Jahre 1993 und 1994

Bei einer solchen Betrachtung wird inzidenter auch offenkundig, wo wir handlungsfähig sein könnten und in welchen Feldern – zumindest ohne fast revolutionäre Änderungen – wir absehbar nicht weiterkommen.

2. Das Umfeld der Bildungsfinanzierung

Ich möchte fünf Komplexe herausgreifen, die maßgeblichen Einfluß auf den Umfang der Bildungsfinanzierung haben werden:

2.1 Die finanzwirtschaftliche Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts

Es besteht kein Zweifel, daß die Finanzsituation der Bundesrepublik Deutschland sich in der kritischsten Phase seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs befindet. Der Kern der Probleme ist darin zu suchen, daß in der neuen Bundesrepublik zwei Volkswirtschaften von völlig unterschiedlicher Leistungskraft ein gemeinsames

Staatswesen mit im wesentlichen gleichem Niveau staatlicher Leistungen unterhalten wollen. West-Ost-Transfers in beachtlicher Größenordnung müssen daher auf Jahre hinaus aufgebracht werden. Die Bundesregierung finanziert die Vereinigung Deutschlands ganz überwiegend nicht über sozial vertretbare Belastungen der heutigen Generation, sondern verschiebt die Lasten mittels Kreditaufnahme in die Zukunft. Nicht zuletzt daraus ergibt sich ein besorgniserregender Anstieg der Staatsverschuldung: Der Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts betrug zum Stichtag der Währungsunion knapp eine Billion DM und hat im Jahre 1995 die Schallmauer von zwei Billionen DM bereits durchbrochen.

Der finanzielle Handlungsspielraum des Gesamtstaats wird in den kommenden Jahren durch dramatisch ansteigende Zinsbelastungen zusätzlich eingeschränkt werden. Während im Jahre 1991 der öffentliche Gesamthaushalt rd. 65 Mrd. DM Zinsen zahlen mußte, haben sich im Jahre 1995 die Zinsausgaben auf rd. 130 Mrd. DM verdoppelt.

Die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion erfordert jedoch eine Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits auf jährlich 3% des Bruttoinlandsprodukts – ein Ziel, das derzeit noch verfehlt wird. Der Finanzplanungsrat von Bund und Ländern hat am 12. Juni 1996 den öffentlichen Haushalten das Ziel gesetzt,

- das jährliche Ausgabenwachstum der öffentlichen Haushalte mittelfristig auf etwa 2% zu begrenzen und
- insbesondere die konsumtiven Ausgaben einschließlich der Personalausgaben energisch zu begrenzen.

Auch die Bundesbank hat in ihrem Monatsbericht vom Juni 1996 angemerkt: „Nicht nur wegen der europäischen Währungsintegration, sondern auch im nationalen Interesse gibt es keine Alternative zu einer konsequenten Konsolidierungsstrategie, die gleichzeitig auf einen Abbau des Staatsdefizits und eine Reduzierung der Abgabenlast abzielt. Dies bedeutet zwangsläufig, daß der Druck zur Ausgabeneinsparung verstärkt wird. Insbesondere im konsumtiven Bereich müssen die Ausgaben beschnitten werden ...“ (Deutsche Bundesbank 1996, S. 10)

Nach den finanzpolitischen Zielvorstellungen des Bundesfinanzministeriums in der Studie „Finanzpolitik 2000“ soll für den Gesamtstaat die Staatsausgabenquote von 50% des BIP im Jahre 1996 auf 46% im Jahre 2000 und 44% im Jahre 2010 zurückgeführt werden, wobei die Einsparungen im konsumtiven Bereich vor allem beim Personalaufwand ansetzen sollen. Die Planungsüberlegungen der Kultusressorts zu ihrer Aufgabenentwicklung und -wahrnehmung zeigen noch keine nennenswerte Reaktion auf eine solche auch auf die Länder – über die Steuergesetzgebung des Bundes – einwirkende Planungsvariante.

Eine deutliche, sozial vertretbare Begrenzung des Ausgabenanstiegs aller Gebietskörperschaften ist zwingend erforderlich, wenn das Anwachsen des Schuldenstands des öffentlichen Gesamthaushalts mit seinen – auch verteilungspolitisch – problematischen Auswirkungen abgebremst werden soll. Eine Erhöhung der Steuer- und Abgabenlast über das beschlossene Ausmaß hinaus scheidet angesichts des hohen Abgabenniveaus aus (1970 : 34,4%; 1994 : 41,8% des BIP) (BMF 1997, S. 345¹).

2.2 Die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs

Für die Länder war das Jahr 1995 das finanzpolitisch schwierigste Jahr seit ihrer Gründung. Mit Beginn dieses Jahres sind die neuen Länder vollständig und gleichberechtigt in den Länderfinanzausgleich einbezogen worden. Damit stiegen die aus den Haushalten der alten Länder zu finanzierenden Ausgaben zugunsten der neuen Länder sprunghaft an. Der „Solidarpakt“ wird Nordrhein-Westfalen in 1997 Belastungen in Höhe von 5,2 Mrd. DM bringen (3,1 Mrd. DM Finanzausgleich zuzüglich 2,1 Mrd. DM Finanzierungsbeitrag für den Fonds „Deutsche Einheit“). Das sind knapp 7,5% der Steuereinnahmen. Wegen des nur langsam vorankommenden wirtschaftlichen Aufholprozesses in den neuen Ländern kann man davon ausgehen, daß noch über einen längeren Zeitraum erhebliche Transferzahlungen der Westländer über den Länderfinanzausgleich geleistet werden müssen.

Aus alledem folgt: Die idealisierenden Perspektiven aus dem Bildungsbudget des Bildungsgesamtplans mit angenommenen Zuwachsraten des Bruttosozialprodukts von bis zu 5% real pro

1 Übersicht 17: Vorläufiges Ist (abgeschlossen 22.08.1996).

Jahr mit überproportional steigenden Steuereinnahmen – und dies bei einem vernachlässigenswerten Schuldenstand und daher auch unbedeutendem Schuldendienst – stehen uns auf länger absehbare Zeit nicht ins Haus. Darauf gilt es sich einzurichten.

2.3 Die Steuergesetzgebungskompetenz

Der Bund besitzt die Steuergesetzgebungskompetenz mit Ausnahme der örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern mit der Folge, daß rd. 3/4 des gesamten Steueraufkommens Gemeinschaftssteuern sind, die zwischen Bund und Ländern und z.T. auch den Gemeinden aufgeteilt werden. Die Länder haben somit nach der Finanzverfassung keine eigenen Gestaltungsspielräume im Bereich der Steuergesetzgebung. Daraus resultiert ein ärgerlicher Mangel, nämlich daß Einnahme- und Ausgabeverantwortung auseinanderfallen; der Mangel droht sich im Zuge der europäischen Integration noch zu akzentuieren. Diese Zuspitzung des ärgerlichen Mangels ist durch zwei gegenläufige Entwicklungen bedingt:

- Auf der einen Seite hat der Prozeß der europäischen Integration den Ländern eine Aufwertung dergestalt beschert, daß sie nun die entscheidenden Träger einer regionalen Standortpflege geworden sind.
- Auf der anderen Seite aber haben die Länder dazu gegenläufig eine Reihe von wirtschaftspolitischen Instrumenten infolge des EG-Rechts verloren; sie müssen Haushaltsbelastungen aus den fortschreitenden Kompetenzübertragungen oder der administrativen Ausfüllung des Kompetenzrahmens der EU (in Form von zusätzlichen Ausgaben, Zweckbindungsklauseln von Mischfinanzierungen und der Erosion ihrer Steuerbasis) hinnehmen.

Die beiden skizzierten gegenläufigen Tendenzen akzentuieren sich zu einem Defizit in der Handlungsfähigkeit der Länder. Wenn nämlich die Länder den Wettbewerb der Regionen, der sich auf dem Felde der Bildungs- und Verkehrsinfrastruktur abspielt, führen und bestehen wollen, müßte ihre Handlungsfähigkeit bei der Gestaltung eigener Steuern gerade wachsen und damit die Verantwortung für die Ausgaben im Bereich von Infrastruktur und Bildungsinvestitionen mit der Verantwortung für die zu ihrer Finanzierung notwendigen Steuerlast zusammengeführt werden. Eine dadurch erreichte Zuordnung von Nutzern und Zahlern hätte

sicherlich für den Bildungsbereich als Fernfolge eine nützliche Steuerungsfunktion in Richtung „Steigerung von Effizienz und Effektivität“. Indes: Die deutsche Finanzverfassung kennt die angesprochene Zuordnung von Steuerquellen als eigenständige Einnahmen der Länder bislang nicht.

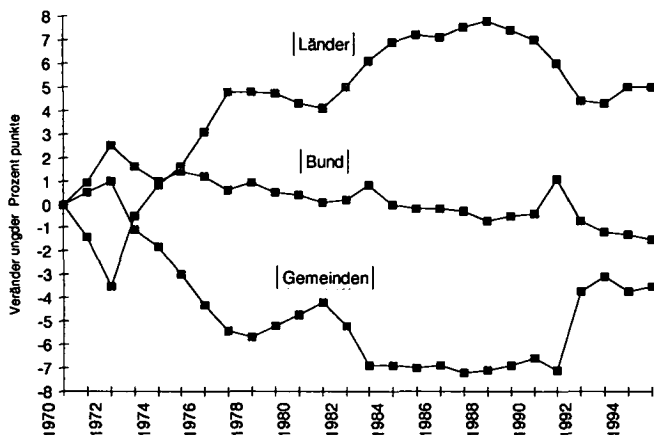
2.4 Die Entwicklung der Finanzierungsanteile von Bund und Ländern an den Bildungsausgaben

Der Anteil der Nettoausgaben der Gebietskörperschaften für Bildung und Wissenschaft an den gesamten Nettoausgaben hat sich im Zeitraum 1970 bis 1995 sehr unterschiedlich entwickelt. Während der Bundesanteil von 8,3% auf 10,8% im Jahre 1972 anstieg und sich fortan bis 1995 auf 6,8% zurückbildete, ist der Anteil der Länder von 1970 bis 1972 zunächst von 68,1 auf 64,6% gesunken, um in der Folge bis zum Jahre 1995 auf 73,1% unter Zurückbildung auch des kommunalen Anteils anzusteigen.

Abbildung 2 dokumentiert die unterschiedlichen Fieberkurven der Euphorie, mit der man 1969 auf den Gedanken der Träger-Kommission aufbauend mit der Erfindung der Gemeinschaftsaufgaben zu neuen Ufern der Bildungsfinanzierung aufzubrechen gedachte. Schon damals haben Kritiker aus dem Bereich der Wissenschaft (Wendt 1991) darauf hingewiesen, daß dies eine bundesstaatliche Einbahnstraße war, die einseitig von den Ländern fort und zum Bunde hinführte. Unter dem Blickwinkel der bundesstaatlichen Kompetenzordnung gründeten die neu geschaffenen Kooperationsformen nicht auf dem Prinzip eines gleichwertigen Gebens und Nehmens. Statt dessen waren – wie dies bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG besonders deutlich wird – die Länder überwiegend der gebende Teil. Indem der Bund an der Erfüllung von originären Landesaufgaben beteiligt worden ist, hat er auf Dauer einen Sacheinfluß im Bereich der Länderkompetenz gewonnen. Hierfür brauchte er selbst keine eigenen Kompetenzen aufzugeben, sondern nur Finanzmittel einzubringen, die er sich vorher bei der Verteilung der gesamtstaatlich verfügbaren Finanzmasse jeweils über seinen eigenen Bedarf hinaus reserviert hatte (Juliusturm), mit anderen Worten: den Ländern vorenthalten hatte.

Die Wirkungen dieser Gestaltung setzen sich bis in die Gegenwart fort. Bezogen auf die Gemeinschaftsaufgaben schließt sich der

Abbildung 2: Entwicklung des Anteils für Nettoausgaben für Bildung und Wissenschaft der Gebietskörperschaften an den gesamten Nettoausgaben in v.H. in den Jahren 1970 bis 1995



Bis 1991 nur alte Länder, ab 1992 alte und neue Länder.

Bis 1991 Ist-Ausgaben aufgrund der Ergebnisse der Umfrage der BLK zur Ermittlung der Bildungsausgaben der Gebietskörperschaften (- MS - B 90.15 vom 30.11.1990; Vorlage der BLK vom 9.3.1993).

1992-1993 Ist-Ausgaben lt. Datendokumentation der BLK vom 11.12.1995 zzgl. Ausgaben der gemeinsamen Forschungsförderung ohne DFG.

1994-1995 Soll-Werte lt. Datendokumentation der BLK vom 11.12.1995 zzgl. Ausgaben der gemeinsamen Forschungsförderung ohne DFG.

Kreis wachsender Enttäuschung auf Seiten der Länder, die die Erfahrung machen mußten, daß z.B.

- der Bund zunächst ein gemeinsames Hochschulsonderprogramm (I) politisch derart propagierte, daß die Länder sich ihm nicht mehr entziehen konnten, und
- der Bund sich sodann einen Teil der dafür erforderlichen Mittel dadurch beschaffte, daß er den Realisierungsgrad von gemeinsam im Rahmenplan für den Hochschulbau beschlossenen Vorhaben absenkte sowie die Länder zunehmend mit einer Vorfinanzierung gemeinschaftlich zu finanzierender Maßnahmen im Hochschulbau mit wachsender Tendenz belastete (1994: rd. 720 Mio DM).

Von dieser langfristigen Entwicklung der Bildungsfinanzierung ausgehend, gibt es für die Frage der Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Länderhaushalte und die Finanzierungskonkurrenz des Bildungsbereichs mit anderen Aufgabenbereichen fünf ärgerliche Fakten mit Fernwirkung:

1. Entgegen den meisten Darstellungen hat sich ein Ungleichgewicht bei der Finanzierung der Deutschen Einheit nicht zu Lasten des Bundes, sondern zu Lasten der Länder ergeben. Der Bund war nämlich in der Lage, seine Transfers in die neuen Länder
 - durch Kürzungen von Leistungen an die alten Länder,
 - durch den Wegfall teilungsbedingter Lasten,
 - durch Mehreinnahmen und
 - durch eine Ausweitung der Verschuldungzu finanzieren (Färber 1993, S. 307).²
2. Es gelang trotz einvernehmlichen Handelns von Kultusministerkonferenz und Finanzministerkonferenz nicht, die von den Ländern angestrebte Verbesserung der Bildungsfinanzierung bei dem Kompromiß zum Länderfinanzausgleich und der dabei vorgenommenen Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern aus der deutschen Einigung nach dem Föderalen Konsolidierungsprogramm (FKP) in Form einer angemessenen Verbesserung der Finanzkraft der Länder zu berücksichtigen.
3. Im Rahmen des sogenannten Eckwertepapiers zur Hochschulstrukturreform haben Kultusministerkonferenz und Finanzministerkonferenz wiederum einvernehmlich handelnd im Rahmen der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten eine stärkere Beteiligung des Bundes an der gemeinsamen Finanzierung von Wissenschaft und Forschung entsprechend dem gesunkenen Bundesanteil gefordert, die zwangsläufig auch eine Entlastungswirkung für den hier zu betrachtenden Schulbereich gehabt hätte. Auch hier waren die Bemühungen der Länder bei dem abschließenden sogenannten Bildungsgipfel

2 Anderer Auffassung (mutmaßlich von falscher Datenbasis ausgehend): Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF zur Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern, S. 46: „Der weitaus größte Anteil der Finanzierungslasten (der Wiedervereinigung) fiel und fällt auf den Bund.“

von Bund und Ländern nicht von Erfolg gekrönt. Es blieb lediglich ein Hoffnungswert in Form einer Erklärung der Länder, daß sie Entlastungen seitens des Bundes beispielsweise

- durch Veränderungen von Finanzierungsschlüsseln, etwa beim BAföG oder
- durch eine Fortschreibung des Hochschulsonderprogramms I und des Hochschülerneuerungsprogramms in den neuen Ländern bis zum Jahr 2000

erwarteten.

4. Als sollte es eine Parabel auf den amerikanischen Analytiker öffentlichen Haushaltsgebarens – Aaron Wildawsky – mit seiner Formel „Wir sahen den Feind – und der waren wir selbst“ sein: Die Wissenschaftsminister haben die Regierungschefs ihrer Länder nach über zweijährigen Verhandlungen in einem „Geniestreich“ dazu gebracht, den vorerwähnten Hoffnungswert einer Verbesserung der Bildungsfinanzierung für die Länder beim Abschluß des gemeinsamen Hochschulsonderprogramms III selbst zerrinnen zu lassen. Mit der Billigung der kategorischen Ablehnung des Bundes, das auslaufende Hochschulsonderprogramm I bis zum Jahre 2000 fortzuführen und mit der Einbeziehung der neuen Länder in das neue Programm u.a. durch eine Schlüsselveränderung zu Lasten der Länder
 - haben die Länder die Weiterfinanzierung der durch das Hochschulsonderprogramm I eingerichteten Stellen in unterschiedlicher Form selbst übernehmen müssen und
 - hat sich der Bund gegenüber der ursprünglichen Zielvorstellung der Ministerpräsidenten von einer Fortführung des Hochschulsonderprogramms I, II und des Hochschülerneuerungsprogramms für die neuen Länder bis zum Jahre 2000 um 1,5 Mrd. DM entlastet.

Kurzum: Die Hoffnung auf eine Entlastung der Länder und einen wieder steigenden Anteil des Bundes an der Bildungsfinanzierung wie etwa 1972 ist damit auf absehbare Zeit zerronnen.

Diese mangelhaften Ergebnisse sind die Folge nicht mehr zeitgemäßer Gestaltungen (Mischfinanzierungen): Der Bund

bestimmt trotz seiner Kürzungen die Mittelverwendung mit und erkaufte sich mit weniger Mitteleinsatz einen gleichbleibenden Einfluß auf die Hochschulpolitik der Länder. Obgleich diese Situation für die Länderseite eigentlich nicht hinnehmbar ist, bleibt sie für die Wissenschaftsseite doch noch so attraktiv, daß sie für eine Beseitigung der Mischfinanzierungen mit einer Rückübertragung des Finanzierungsanteils des Bundes über den Umsatzsteueranteil der Länder niemals gewonnen werden könnte. Dies hat einen sehr ressortegoistischen Grund: Selbst ein reduziertes Programm mit reduziertem Finanzierungsanteil des Bundes sichert den Hochschulhaushalten immer noch eine interessante Programmenthaltung, weil deren Verteilungsposition gegenüber anderen Ressorts innerhalb der Länder insoweit stabilisiert wird, als Mischfinanzierungen für Umverteilungen oder Kürzungen auf Länderseite bislang kaum zur Disposition standen.

5. Trotz grundgesetzlicher Verankerung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau mit hälftiger Finanzierung durch Bund und Länder tragen die Länder mit steigender Tendenz eine Vorfinanzierungslast in Höhe von rd. 720 Mio DM (Ist 1994). Dazu kommt das „UK-2004“ genannte Programm, das einzelnen Ländern eine darüber hinausgehende Vorfinanzierung bis 2004 ermöglicht, um den Vorhabenstau infolge fehlender Leistungsbereitschaft des Bundes entgegen der eindeutigen Regelung des Artikels 91 a GG abzubauen.

Ich schließe also diesen Ausflug in die Bund-Länder-Beziehungen mit der Feststellung, daß aus dieser Ecke keine nennenswerten neuen Finanzierungsspielräume zu erwarten sind.

2.5 Die Alterslast

Die starke Veränderung im Altersaufbau der Bevölkerung und deren langfristig sinkende Zahl sind aus heutiger Sicht bis zum Jahre 2030 anhaltende Rahmenbedingungen³, die auf die öffentlichen Haushalte, und damit auf die Bildungsfinanzierung, eine mehrfache, lang anhaltende Auswirkung haben:

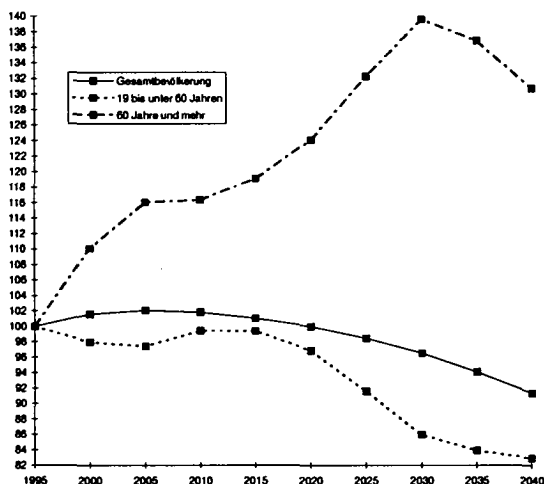
3 Zur Perspektive dieser Entwicklung bei Bund, Ländern und Gemeinden: Vgl. Färber 1995, S. 42, 97 und 110 ff.

1. Fallende Geburtenzahlen lösen mittel- und langfristige Verwerfungen der Altersstruktur der Bevölkerung und eine insgesamt sinkende Bevölkerungszahl aus. Während sich die Zahl der Personen im Erwerbsalter (19 – 60 Jahre) deutlich zurückbildet, nimmt die Gruppe der über 60-jährigen einen überproportional dynamisch steigenden Verlauf.

Abbildung 3 belegt die große Verschiebung in der Altersstruktur der Bevölkerung; daraus ergibt sich die Notwendigkeit, in den öffentlichen Haushalten eine Umstellung von der Versorgung junger Jahrgänge mit Bildungs- und Gesundheitsleistungen (Jugendlastquote) auf eine vermehrte Versorgung älterer Menschen (Alterslastquote) vorzunehmen. Es entspricht einem sowohl finanzpolitischen wie auch einem sozialpolitischen Gebot, daß die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen der jeweiligen Größe und Struktur der Bevölkerung angepaßt wird (Vgl. hierzu Bundesministerium für Wirtschaft 1980, S. 58).

2. Im Rahmen der Erörterung des geschilderten demographischen Problems wird sehr selten die Veränderung der Einnahmeseite diskutiert; sie kann aber im Rahmen langfristiger Überlegungen zur Struktur und zum Umfang von Personalhaushalten nicht ausgespart werden:
 - Lohn- und Einkommensteuer, die rd. 40% des Steueraufkommens bilden, hängen von der demographischen Entwicklung ab, weil sie u.a. an den Lebenszyklus der Besteueren und damit an die Altersstruktur der Bevölkerung, aber auch an ein Einkommen anknüpfen, das im Lebensverlauf Veränderungen unterliegt. Empirische Untersuchungen dieses Zusammenhangs belegen, daß deshalb die Steuerquote mit zunehmendem Alter der Besteueren abnimmt (Felderer 1983, S. 199 und 206).
 - Die Ergiebigkeit der Finanzierungsform „Staatsverschuldung“ wird nicht nur aufgrund der heute schon erreichten Höhe der Verschuldung, sondern zusätzlich aufgrund der schrumpfenden Bevölkerungszahl nachlassen. Bei sinkender Bevölkerungszahl steigt nämlich der Schuldendienst pro Kopf nicht unerheblich mit der Folge, daß die Möglichkeiten der Neuverschuldung in weit geringerem Maße ansteigen können als in den zurückliegenden rd. 30 Jahren.

Abbildung 3: Vorausberechnung der Bevölkerung in kreisfreien Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen bis 2040 – indexiert 1995=100



Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes NRW, Februar 1996

Dies ergibt sich zusätzlich aus dem o.g. Aspekt demographisch beeinflusster Steuereinnahmen.

- Schließlich gemeinhin bislang unbeachtet: Der internationale Wettbewerb der Steuersysteme und -belastungen, der auch die aktuelle Steuerreformdiskussion beeinflusst, führt eine zusätzliche Begrenzungskomponente der Steuereinnahmen ein.

3. Die Gesamtschau dieser Aspekte muß im Planungszeitraum zu einem verschärften Druck in Richtung geringerer Stellenbestände in den Personalhaushalten führen. Dies gilt um so mehr, als die Personalhaushalte selbst tiefgreifenden Veränderungen in Auswirkung der demographischen Entwicklung ausgesetzt sind.

Wenn man sich modellhaft der Frage der Alterslast in den Ländenhaushalten stellt, also der Frage zur Anzahl der Versorgungsempfänger und zur Entwicklung der Versorgungsbezüge, so wird-

met man sich – neben der bekannten Auswirkung von Verschuldung und Zinsausgaben – der eigentlich langfristig bestimmenden Frage für die Entwicklung der Länderhaushalte.

Für Nordrhein-Westfalen haben wir anhand der konkreten Personaldaten des bei uns beschäftigten Personals bis zum Jahre 2020 folgende Entwicklung als wahrscheinlich berechnet:

1. Ergebnis:

Der Versorgungsaufwand steigt in konstanten Preisen von 5,1 Mrd. DM im Jahre 1993 auf rd. 12,5 Mrd. DM im Jahre 2020.

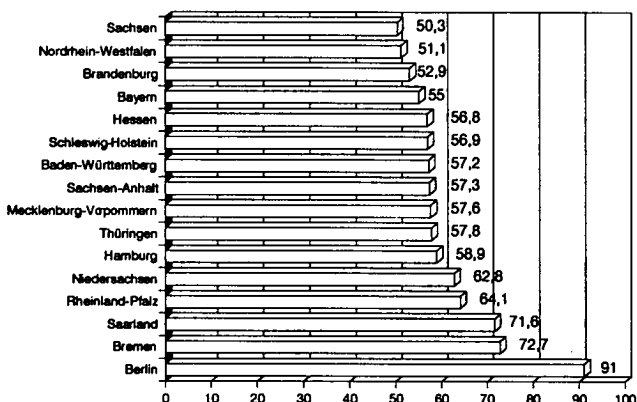
Ausgehend von einem Bestand an Versorgungsempfängern von rd. 102.000 Personen im Jahre 1993 und Ausgaben für Versorgungsbezüge (ohne Beihilfen) von 5,1 Mrd. DM, werden im Jahre 2020 für rd. 225.000 Personen Versorgungsbezüge in einer Größenordnung von 12,5 Mrd. DM aufzubringen sein, und dies

- bei konstanten Reallöhnen
- bei konstanten Preisen und
- ohne Beihilfen.

Unter Einschluß aller anderen, gleichfalls konstant gehaltenen Personalausgaben bedeutet ein solcher Aufwuchs der Versorgungslast insgesamt, daß unter Zugrundelegung der Steuereinnahmen des Jahres 1993 die Personalsteuerquote (also der Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen) von 49,6% auf 61,4% im Jahre 2020 steigen würde – eine unpolitische, weil nicht realisierbare Größenordnung. Zum Vergleich: Die vom nordrhein-westfälischen Kabinett beschlossene – und auch in der neuen Koalitionsvereinbarung enthaltene – Generelle Handlungslinie sieht eine Festlegung auf eine Personalsteuerquote von 50% vor. Die Personalsteuerquoten der Länder des Jahres 1995 ergeben sich aus *Abbildung 4*.

Die Alterslast ist *die* langfristig geltende Rahmenbedingung der Personalhaushalte: Der Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger und der Versorgungsausgaben verläuft bis etwa zum Jahre 2013 progressiv steigend, um danach in einen degressiv steigenden Verlauf überzugehen. Dies führt dazu, daß die Zahl der Versorgungsempfänger und die Versorgungsausgaben (in konstanten Preisen) noch bis ca. 2030 weiter ansteigen werden.

Abbildung 4: Personalsteuerquoten der Länder 1995 in v.H.



Anmerkung: Vorläufiges Ist, NRW endgültiges Ist. Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen in v.H. ohne Berücksichtigung des Länderfinanzausgleichs.

Quelle: Zentrale Datenstelle für Landesfinanzminister

Ein Aufwuchs der Versorgungslast in Höhe von rd. 12 Prozentpunkten (wie NRW) auf die zuvor dargestellten Personalsteuerquoten der Länder würde zu politisch nicht mehr handhabbaren Größenordnungen führen. Bei einer solchen Würdigung gilt es zu berücksichtigen, daß die Abgabenquote in der Bundesrepublik auch infolge des deutschen Einigungsprozesses den höchsten Nachkriegsstand erreicht hat; die Debatte um eine Senkung der Abgabenlast kann nicht rein theoretisch unter Schaffung von Eingriffsreservaten für einen so großen Bereich wie die Schulen und Hochschulen geführt werden, sondern kann nur zu einem Ergebnis gelangen, wenn die großen Personalbereiche der Länderhaushalte einbezogen werden mit der Folge einer deutlichen Stellenreduzierung.

2. Ergebnis:

Selbst ein jährlicher Planstellenabbau um 1% im Zeitraum 1994 bis zum Jahre 2020 reicht nicht aus, den zusätzlichen Versorgungsaufwand auszugleichen.

Eine Modellvariante, die einen jährlichen, sofort wirksamen Stellenabbau von 1% unterstellt, zeigt, daß selbst eine solche Strategie den geschätzten zusätzlichen Versorgungsaufwand im Jahre 2020 in Höhe von 7,4 Mrd. DM nur in Höhe von rd. 4,3 Mrd. DM ausgleichen könnte:

- Die geringste Auswirkung ergibt sich im Bereich der Alterslast selbst in Höhe von 230 Mio DM, weil die Personen, die die Entwicklung der Versorgungsbezüge der nächsten 25 Jahre bestimmen, zum weitaus überwiegenden Teil bereits im Landesdienst stehen.
- Die größere Auswirkung ergibt sich im Bereich der Aktiven, die bei einem Stellenabbau in Höhe von 1% bis zum Jahre 2020 von rd. 226.000 Beamten im Jahre 1993 auf rd. 200.000 reduziert würden. Einsparung im Jahre 2020: 4,1 Mrd. DM.

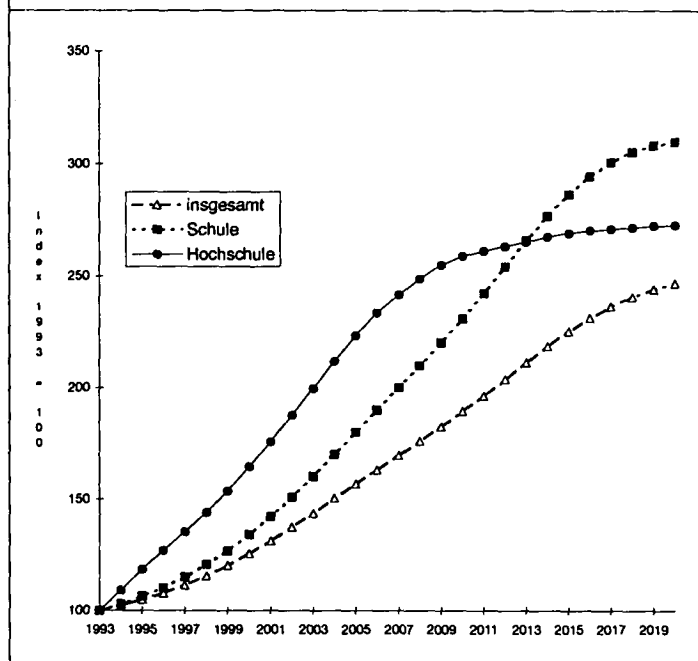
Im Bereich der Alterslast könnte eine etwas kostengünstigere Beeinflussung nur dann denkbar sein, wenn es gelänge, die hohe Quote der vorzeitigen Pensionierungen abzubauen und somit das Durchschnittsalter bei Eintritt in den Ruhestand zu erhöhen. Zur Erhöhung der Nachdenklichkeit füge ich an: Die Versorgungsausgaben für einen mit 55 Jahren vorzeitig wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand tretenden Beamten liegen bei Anwendung der Ruhegehaltsskala nach neuem Recht um ca. 43% und bei Anwendung des alten Rechts um ca. 63% über den Versorgungsleistungen bei Eintritt in den Ruhestand mit 65 Jahren.

3. Ergebnis:

Im Zeitraum 1993 – 2020 steigt die Zahl der Versorgungsempfänger insgesamt um rd. 120% an; der Versorgungsaufwand nimmt im gleichen Zeitraum in konstanten Preisen um rd. 145% zu. Ich ergänze noch den Hinweis: Unsere Modellrechnung neigt zu einer Unterschätzung der Kosten, weil strukturelle Besoldungsverbesserungen sich im Modell erst bei dessen Fortschreibung langsam umsetzen.

Im Schulbereich dagegen werden die Anzahl der Versorgungsempfänger bis zum Jahre 2020 um 198% und die Kosten (in konstanten Preisen) um 209% steigen. Dabei wird sich der jährliche Zuwachs bis zum Jahre 2012 beschleunigen. Der gegenüber dem Ausgangsjahr 1993 berechnete zusätzliche Versorgungsauf-

Abbildung 5: Entwicklung der Versorgungsbezüge in konstanten Preisen – indexiert



wand im Jahre 2020 in Höhe von rd. 7,4 Mrd. DM entfällt i.H.v. 5,4 Mrd. DM (73%) auf den Schulbereich, der derzeit einen Stellenanteil von rd. 50% am Gesamtbestand der Beamtenstellen besitzt.

Der gegenüber der personenmäßigen Entwicklung überproportionale Anstieg der Kosten ist insbesondere durch den wachsenden Lehreranteil im Versorgungsempfängerbestand und die damit steigenden Durchschnittskosten der Versorgungsempfänger verursacht. 1993 waren rd. 44% der Versorgungsempfänger Lehrer, im Jahre 2020 werden es rd. 60% sein. Auch das sind Bildungsausgaben.

Bei den Hochschulen zeichnet sich gleichfalls eine gegenüber dem Landesdurchschnitt größere Zunahme an Versorgungsempfängern ab, deren Zahl sich bis zum Jahre 2020 um 192% erhöhen wird. Der gegenüber der Zunahme der Versorgungsempfänger leicht unter-

proportionale Anstieg des Versorgungsaufwands um 172% ist eine Spätfolge des Übergangs von der H- zur C-Besoldung.

Was ist die Konsequenz aus dieser in den konkreten Daten des vorhandenen Personals angelegten Entwicklung:

1. Der Stellenabbau muß schneller erfolgen als bislang praktiziert.
2. Entgegen seinem Selbstverständnis kann der Schulbereich (aber auch der Hochschulbereich) schon wegen seiner Größe vom Stellenabbau nicht ausgespart bleiben.

2.6 Lösungsstrategien

Als Gesamtergebnis der Betrachtungen von Einnahmen- und Ausgabenseite der Länderhaushalte einschließlich der Handlungsoptionen bleibt das ernüchternde Resümee, daß wir zur Lösung der Probleme der Bildungsfinanzierung auf uns selbst zurückgeworfen sind. Wer aufmerksam die Diskussion um den Bildungsbereich auf einer breiten Skala verfolgt, findet zur Feststellung: Wir produzieren mit zuviel Aufwand zuviel Mangel. Dies will für unser Thema heißen:

1. Wir müssen Abschied nehmen von dem Glaubenssatz, nur ein Mehr an Ressourcen beschere uns ein Mehr an Qualität. Die Ergebnisse bildungsökonomischer Forschung zur Mittelverwendung und Ressourcenwirksamkeit (siehe dazu den Beitrag von Weiß in diesem Band) zeigen die Richtung, in die ein neuer Aufbruch organisiert werden muß.
2. Wir müssen wegkommen von der Input-Steuerung unseres Schulsystems (und anderer öffentlicher Bereiche) zu mehr Leistungsorientierung. Wir brauchen Effizienz des Mitteleinsatzes und mehr Effektivität. Wir müssen nicht nur die Erkenntnisse von Pädagogik und Psychologie, sondern auch von Bildungsökonomie und Betriebswirtschaft für die Gestaltung von Schule nutzen und daraus auch die notwendigen personellen Konsequenzen ziehen.
3. Wir müssen im Interesse der Zukunftsfähigkeit von Schul- und Hochschulbereich verstehen lernen, daß eine noch so finessenreiche Addition von sogenannten Personalbedarfen noch kein valides Personalplanungskonzept darstellt. Ein sol-

ches Konzept hat nämlich nicht nur die Auswirkungen der Aufgabenentwicklung auf die Personalkosten sichtbar zu machen, sondern auch zugleich zu verdeutlichen, wie weit die Wahrnehmung der Aufgaben bzw. die Art ihrer Erledigung unter gegebenen und sich abzeichnenden finanzpolitischen Rahmenbedingungen noch möglich sein wird und welche Veränderungen durch Aufgabenkritik und Rationalisierung erreicht werden müssen. Dazu gehören auch Überlegungen zu einer Verkürzung der Gesamtausbildungsdauer im Bereich von Schule und Hochschule unter dem Blickpunkt der Konkurrenz der Bildungszeiten und -abschlüsse in einem vereinten Europa.

4. Wir müssen also verstehen lernen, daß Knappheit nicht Mangel, sondern den Einsatz ökonomischer Prinzipien zur Lösung von Problemen bedeutet, damit Mangel gerade nicht eintritt.

Dies bedeutet, daß wir einen breiten Fächer von Aktivitäten entfalten müssen. Stichwortartig sei dies mit einigen Fragen umschrieben:

- Läßt die langfristige Entwicklung von Schüler- und Lehrerzahlen keine flexible Reaktion in Zeiten vorübergehenden Anstiegs der Schülerzahlen zu?
- Muß Personal der heute teuerste und leider am schlechtesten gemanagte Produktionsfaktor des öffentlichen Sektors sein?
- Müssen wir in einer Zeit knapper Ressourcen, die uns absehbar noch lange erhalten bleibt, erbittert um die Erhaltung eines Schulsystems ringen, das uns Knappheitsinformationen vorenthält?
- Muß die traditionell regel- und verfahrensorientierte bürokratische Steuerung nicht durch mehr anreiz- und ergebnisorientierte Steuerung bis hin zu einer Flexibilisierung der Klassengrößen ersetzt werden? Konkret: Müssen entgegen den Erkenntnissen zur Ressourcenwirksamkeit die Klassengrößen im Schulsystem ansteigend immer kleiner sein?
- Muß die Arbeitszeit für alle Lehrbefähigungen unabhängig von ihrer unterschiedlichen Belastung eigentlich gleich sein?

- Brauchen wir zwingend das (ohnehin nicht volle) 13. Schuljahr bis zum Abitur, das im europäischen Wettbewerb der Länge europäischer Bildungszeiten nicht entspricht? Nach dem Stand der Diskussion zu Fragen des Übergangs Schule/Hochschule könnte ein wirksamer Ansatz für eine Verkürzung in der besseren Gestaltung der Studieneingangsphase und in der Abstimmung mit dem letzten Schuljahr im Sekundarbereich liegen. Die Möglichkeit, beide Ausbildungsabschnitte propädeutisch zu verknüpfen, um den Übergang zu erleichtern und zugleich die Gesamtbildungsdauer zu verkürzen, müßte daher zumindest konsequent und ohne Vorbehalte geprüft werden (Vgl. z.B. Kommission NRW 1995, S. 221-224).
- Kann es im Interesse der Zukunftsfähigkeit des Hochschulsystems bei der heutigen unterschiedlichen politischen Relevanz von Schul- und Hochschulsystem in der Öffentlichkeit verbleiben? Die Analyse der Entwicklung des Schul- und des Hochschulbereichs zeigt beispielsweise, daß entgegen der demographischen Konjunkturen beider Bereiche der Wettbewerb um die Mittel in der politischen Praxis stets zugunsten des Schulbereichs entschieden worden ist.

Der Katalog ließe sich beliebig erweitern. Doch reicht er für die Botschaft aus:

Wir müssen über Produktivitätssteigerungen nicht nur nachdenken, sondern wir müssen sie erreichen. Die Losung muß statt bisher: „Mehr Geld für Reformen“ heißen: „Mehr Reformen fürs Geld.“

Sparstrategien und aktuelle Sparpolitik

Was heißt sparen?

Sparen kann ganz übel nicht sein. Wie sonst könnte die Werbung, die ja von der Produktion positiver Gefühle und guter Stimmung lebt, so häufig Sparkonzepte vorstellen: Das Waschmittel z. B., das zwar etwas teurer ist als das Konkurrenzprodukt, dafür aber den Weichspüler bereits eingebaut hat; das Spülmittelkonzentrat, das mehr kosten darf als die große Flasche, weil es eben trotzdem 3,5mal so viel Geschirr wegspült; das maßgeschneiderte Versicherungspaket, das überflüssige Risikoabdeckungen vermeidet; das neue Auto, das sparsamer im Verbrauch ist und dennoch spurtschneller auf die Autobahn einfädeln kann. „Das kannst du dir sparen“, sagen wir einem Freund, dem wir vom Besuch eines schlechten und damit überflüssigen Filmes abraten. Und auch unser Sparbuch halten wir in Ehren. Selbst wenn sich manch einer etwas „vom Munde absparen“ muß und auch wenn Sparsamkeit nicht selten in Geiz umschlägt, so ist doch – alles in allem – die Aufforderung zum Sparen keine bössartige Zumutung.

In seiner ursprünglichen Bedeutung bezeichnet der Begriff des Sparens den (freiwilligen) Nichtverbrauch von Einkommensteilen, beim Staat die Erzielung eines Überschusses der Staatseinnahmen gegenüber den Staatsausgaben. Dahinter können die unterschiedlichsten Sparmotive stehen, z. B. Sparen für den Erwerb langlebiger Konsumgüter oder für Zwecke der Vermögensbildung, beim Staat die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen. Wenn – wie dies derzeit der Fall ist – aufgrund knapper öffentlicher Kassen Aufgaben beendet, Leistungen einge-

schränkt, Standards abgesenkt und Haushaltsansätze nach unten korrigiert werden, dann hat dies allerdings nichts mit Sparen in seinem ursprünglichen Bedeutungsinhalt zu tun. Dennoch hat sich die Begriffsverwendung – vielleicht weil sie etwas „Tugendhaftes“ vortäuscht – auch für diese Vorgänge im allgemeinen Sprachgebrauch etabliert. So tut auch die Bildungspolitik gut daran, ihr Handeln der Öffentlichkeit als „Sparpolitik“ zu verkaufen, ein Euphemismus, wie wir zeigen werden.

Warum muß gespart werden?

Was sich Sparpolitik nennt, ist tatsächlich Kürzungspolitik, eine Politik, die teilweise empfindlich einschneidet in wichtige Rahmenbedingungen für Bildung, Erziehung und Wissenschaft, die Verschlechterung der Lern- und Lehrsituation und Qualitätsminderung riskiert. Die Tatsache, daß Sparen in diesem Sinn zu einem alles beherrschenden Thema in der aktuellen politischen und öffentlichen Debatte geworden ist, liegt psychologisch gesehen in der Schwierigkeit begründet, das jahrzehntelang auf Wachstum fixierte Denken und Handeln an die neuen finanzwirtschaftlichen Realitäten anzupassen. Verfügbare und zur Aufgabenerfüllung erforderliche Mittel haben sich in den letzten Jahren immer weiter auseinanderentwickelt. Das Zusammentreffen von vereinigungsbedingten Belastungen, rezessiver Wirtschaftsentwicklung und notwendiger Schuldenbegrenzung läßt keine Alternative zur Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenanpassung – insbesondere durch Drosselung des Staatskonsums – zu, auch wenn die derzeitige konjunkturelle Lage und Situation am Arbeitsmarkt das Gegenteil erforderten.

Bei den Ländern, den Hauptträgern der öffentlichen Bildungsfiananzierung, hat sich die Verschuldung seit Ende 1989 um etwa ein Drittel erhöht. Der Vergleich zwischen den einzelnen Bundesländern zeigt allerdings höchst differente Entwicklungen in der Pro-Kopf-Verschuldung und den Haushaltsbelastungen durch Zinszahlungen: Während 1994 in Bayern, Baden-Württemberg und Hessen weniger als 10% der Steuereinnahmen durch Zinszahlungen gebunden waren, mußten das Saarland und Bremen rund ein Drittel der Steuereinnahmen zur Deckung des Zinsdienstes aufwenden. Auch in den neuen Bundesländern hat

das Verschuldungstempo rasch zugenommen.: Ende 1994 erreichte die Pro-Kopf-Verschuldung bereits 56% des Westniveaus (ohne Stadtstaaten).

Die unermüdlichen Konsolidierungsappelle von Finanz- und Wirtschaftsexperten haben bei den Ländern eine Wende in der Ausgabenpolitik eingeleitet (1995 betrug der Ausgabenanstieg 1,5%). Die Ausgabenansätze in der mittelfristigen Planung lassen darauf schließen, daß sie den eingeschlagenen Sparkurs konsequent fortsetzen werden. Dies gebietet allein schon die Erfüllung der finanzpolitischen Kriterien von Maastricht. Nach Einschätzung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung reichen die dazu von Bund und Ländern eingeleiteten und geplanten Konsolidierungsmaßnahmen noch nicht aus. Für notwendig erachtet werden zusätzliche Einsparungen in der Größenordnung von 11-12 Mrd. DM. Weitere Ausgabenanpassungen werden die konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen sowie die geplante Steuerreform – wie immer sie im einzelnen ausfallen wird – nach sich ziehen.

Die Konsolidierung der Haushalte über die Kürzung von – vorrangig konsumptiven – Ausgaben wird insbesondere in den personalintensiven öffentlichen Aufgabenbereichen spürbar. Problemverschärfend wirkt sich in den Landeshaushalten (der alten Bundesländer) die mittel- und langfristig entstehenden Belastungen durch Beamtenpensionen aus. Die zur Sicherung der künftigen haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit notwendige Begrenzung der gesamten Personalausgaben wird nach Einschätzung von Experten ohne beträchtlichen Stellenabbau im öffentlichen Dienst nicht zu erreichen sein (vgl. dazu den Beitrag von Färber in diesem Band).

In den alten Bundesländern treffen die haushalts- und personalpolitischen Restriktionen auf steigende quantitative Belastungen der Bildungssysteme infolge zunehmender Schüler- und Studierendenzahlen. Die durch diese Koinzidenz entstandene finanzielle Engpaßsituation ist durch Maßnahmen auf der Einnahmenseite kaum zu entschärfen (vgl. dazu Weiß 1996). Die geplante Verringerung der Steuer- und Abgabenlast legt diesen Schluß ebenso nahe wie die geringe Wahrscheinlichkeit einer Korrektur des gesamtsstaatlichen Mittelverteilungsprozesses zugunsten des Bildungswesens. Auch ist zu sehen, daß die Länder ihren finanziellen

Status durch autonome Einnahmeerhöhungen nicht wesentlich verbessern können: Die Haupteinnahmequellen sind bei ihnen Gemeinschaftssteuern, für die der Bund die Steuerhoheit hat (1994 stammten gerade einmal 13,3% der Steuereinnahmen der Länder aus reinen Ländersteuern). Möglichkeiten, die Einnahmesituation durch eine stärkere Finanzierungsbeteiligung der Bildungsteilnehmer (bzw. ihrer Familien) zu verbessern, sind im wesentlichen auf die nichtobligatorischen Bildungsbereiche beschränkt. Während im Elementar- und Weiterbildungsbereich bereits ein substantieller – und in jüngster Zeit spürbar gestiegener – privater Finanzierungsbeitrag geleistet wird, haben sich Forderungen nach einer angemessenen Nutzerbeteiligung an der Finanzierung der Bildungsausgaben im notorisch unterfinanzierten Hochschulsektor (derzeit fehlen den Hochschulen mindestens 6 Mrd. DM) politisch bislang nicht durchsetzen können (vgl. dazu den Beitrag von Gröske in diesem Band).

Die skizzierte Problemlage läßt die These gerechtfertigt erscheinen, daß zur Bekämpfung der Finanznot im Bildungsbereich – wie in anderen öffentlichen Aufgabenbereichen auch – die Ausgabenseite den vorrangigen strategischen Ansatzpunkt bildet. Ausgabenanpassungen können zwei verschiedene Sachverhalte beinhalten: absolute Mittelkürzungen (durch Aufgabenanpassung) oder relative Kürzungen durch Bewältigung von Mehrleistungen mit konstantem oder nur unterproportional erhöhtem Ressourcenbestand.

Wie wird im Bildungsbereich gespart?

Daß sich die Sparpolitik im Bildungsbereich global betrachtet (in den alten Bundesländern) nicht in absoluten Kürzungen manifestiert, sondern in einer relativen Verschlechterung der Ressourcenausstattung, zeigt die Gegenüberstellung von Personalausgabenentwicklung und Entwicklung der Betreuungsrelationen. Nominell sind die Personalausgaben seit Anfang der 90er Jahre weiter gestiegen (vgl. BLK 1996), der Zuwachs gestattete an den allgemeinbildenden Schulen aber nur eine unterproportionale Ausweitung des Personalbestandes an die Entwicklung der Schülerzahlen, so daß sich die durchschnittliche Betreuungsrelation von 14,7 (1991) auf 15,8 (1994) verschlechterte. Die Anpassungs-

automatik der Vergangenheit bei steigenden Schülerzahlen ist damit erstmals außer Kraft gesetzt worden. Erforderlich wurden dadurch Korrekturen der lehrerbedarfsbestimmenden Parameter, um den Lehrerstellenbedarf mit dem Finanzrahmen in Einklang zu bringen: Verlängerung der Lehrerarbeitszeit, Erhöhung der Klassenfrequenzen, Kürzungen der Stundentafel, weniger Differenzierung und Verringerung der Ermäßigungsstunden.

Den Bundesländern hilft bei ihrem Vorgehen der Föderalismus. So verlängern einige Bundesländer die Arbeitszeit, während andere das Unterrichtsangebot kürzen, wiederum andere verschieben die Klassenteiler nach oben. Solche Maßnahmen verschlechtern die bundesdeutschen Durchschnittswerte und geben den jeweiligen Bundesländern Argumente an die Hand, um ihrerseits diejenigen Parameter zu korrigieren, die sie vorher ausgespart hatten, denn: „warum sollen wir mehr Geld ausgeben als der Durchschnitt?“. Die GEW-Bilanz zum Schuljahresbeginn 96/97 kommt denn auch nach einer Analyse der Entwicklung in allen 16 Bundesländern zu dem Schluß: „Die Kultusminister der Länder verfolgen offenbar weiterhin eine Politik, die die ohnehin angespannte Situation an den Schulen noch weiter verschärft.“

Die von dieser Politik direkt Betroffenen werden sich nicht von massiven Protesten durch den Hinweis abbringen lassen, daß die „Überlastsituation“ im Schulbereich (der alten Bundesländer) – anders als im Hochschulsektor – nur vorübergehender Natur ist und von den (bislang noch moderaten) quantitativen Einschnitten – schenkt man den vorliegenden Forschungsergebnissen zur Ressourcenwirksamkeit Glauben (vgl. dazu den Beitrag von Weiß in diesem Band) – keine schwerwiegenden Qualitätseinbußen zu befürchten sind. Entscheidend ist, daß diese „top-down“ vorgenommenen Einschnitte, die in der Wahrnehmung der Lehrerinnen und Lehrer eine erhebliche Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen darstellen, als professionelle Geringschätzung empfunden werden. Verstärken dürfte diese Einschätzung noch die massive „öffentliche Lehrerschelte“ (unter Beteiligung von Politikern), die aus der Sicht vieler Betroffener in ihrer Undifferenziertheit allein den Zweck verfolgt, ein Klima für Kürzungen zu schaffen. Vor diesem Hintergrund dürfte es schon an ein Wunder grenzen, wenn es gelänge, die Lehrerschaft für eine engagierte

Mitwirkung an Schulreformen unter schwierigen Rahmenbedingungen zu gewinnen.

Dabei ist die Bereitschaft, einen „Sparbeitrag“ zu leisten, durchaus vorhanden; selbst Gehaltsverzicht ist kein Tabu-Thema. Zitiert sei etwa Jan Bücking, Mitglied des Vorstandsteams der GEW Bremen:

„Aber wir sind zu finanziellen Opfern bereit. Viele Lehrkräfte gehören durchaus zu den besser Verdienenden. Ich und meine KollegInnen sind bereit abzugeben, wenn das Geld wirklich zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, für die Einstellung von Berufsanfängern und Arbeitslosen verwendet wird und nicht, um die Bayerische Hypothekenbank fett zu machen.“

Auch bezüglich einer Neuorganisation der Lehrerarbeitszeit haben die Gewerkschaften nicht nur Verhandlungsbereitschaft signalisiert, sondern selbst konkrete Konzepte unterbreitet, die der angespannten Haushaltslage Rechnung tragen. So ist in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und im Saarland seitens der GEW ein sog. Swing-Modell im Bildungsbereich in die Diskussion gebracht worden. „Swing“ bedeutet die Erhöhung der Arbeitszeit für belastbare Lehrer über die Pflichtstundenzahl hinaus, gekoppelt mit dem Versprechen, diese geleistete Mehrarbeit in der Zukunft – bei sinkenden Schülerzahlen – „abfeiern“ zu dürfen. Die konstruktive Basis für solche Vereinbarungen droht allerdings dann zu zerbrechen, wenn, wie z. B. der saarländische GEW-Vorsitzende, Klaus Kessler, feststellt, aus dem Swing-Modell ein „Zwing-Modell“ wird. Auch die GEW Baden-Württemberg hat der Landesregierung ein Modell vorgeschlagen, nach dem für zwei, maximal drei Jahre die Arbeitszeit um eine Stunde verlängert und die Mehrarbeit einem Arbeitszeitkonto gutgeschrieben wird. Aber dieses Konzept ist offensichtlich an der geplanten Arbeitszeitverlängerung gescheitert (vgl. „Pforzheimer Zeitung“ vom 06.05.97).

Solche Arbeitszeitmodelle hätten insbesondere auch den Vorteil, daß Berufsanfängern die Chance einer Einstellung eröffnet würde. Einen weiteren Ansatz für die Einstellung junger Lehrer bietet ein Modell der GEW in Bayern, wonach Lehrkräfte über 50 Jahre einen Antrag auf Zweidrittel-Beschäftigung stellen können und

entsprechend bezahlt werden. Sie müssen nur geringe Abzüge beim Ruhegeld hinnehmen und sollen lediglich mit einer halben Stelle unterrichten. Für jeweils zwei Teilzeitkräfte müßte eine zusätzliche Lehrkraft eingestellt werden. Dieses Modell könnte sich rechnen, weil ältere Lehrer teurer sind als junge. Realistischer sind jedoch stattdessen Kürzungen beim Einstiegsgehalt der Junglehrerinnen und -lehrer und deren Einstellung auf Teilzeitbasis.

Kürzungspolitik beschränkt sich freilich nicht auf den Schulbereich. Die Hochschulfinanzierung hat seit Jahren nicht mit dem Anstieg der Studierendenzahlen Schritt halten können. Nun kommen auch noch Kürzungen auf die Hochschulen zu. In Baden-Württemberg z.B. mußten im Jahre 1996 die Hochschulen des Landes 130 Mio. DM bei den Sachausgaben einsparen. Für das Jahr 1997 ist mit Kürzungen in der Größenordnung von fast 220 Mio. zu rechnen. Durch Reduzierung der Mittel für wissenschaftliche Hilfskräfte würden etwa 5000 Studierende ihren Job verlieren.

Während in Sonntagsreden die Bedeutung der Weiterbildung immer wieder herausgestellt wird, praktiziert die Politik seit Jahren einschneidende Mitteleinsparungen im Bereich der beruflichen Fortbildung und Umschulung. Im laufenden Jahr sind Kürzungen bei Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung in Höhe von 2,2 Mrd. DM vorgesehen. Solche Einschnitte haben schwerwiegende Konsequenzen für Weiterbildungsträger und die dort Beschäftigten. Für Arbeitslose bedeutet dies einen erheblichen Abbau ihrer Qualifizierungsmöglichkeiten und damit eine weitere Verringerung ihrer Chancen, Beschäftigung zu finden.

Mitteleinsparungen im Bereich der Jugendhilfe und Sozialarbeit sind ebenfalls gravierend. Auf Bundesebene ist seit Jahren der Kinder- und Jugendplan von Kürzungen betroffen. Insbesondere in den neuen Bundesländern führt der dramatische Abbau von AB-Maßnahmen zu großen Problemen. Hierzu muß man wissen, daß die Mehrzahl der Stellen im Jugendhilfebereich in den neuen Bundesländern über AFG-Struktur-Förderprogramme oder ABM-finanziert werden. Im Programm der Bundesregierung „Für mehr Wachstum und Beschäftigung“ ist der Rechtsanspruch auf berufsfördernde Leistungen zur Rehabilitation von behinderten Jugendlichen in eine Kann-Leistung umgewandelt worden.

Auf der Länderebene muß man Streichungen für Jugendförderung und Jugendverbandsarbeit feststellen. Kommunen sind von den Länderhaushalten abhängig und haben nur einen geringen eigenverantwortlichen Spielraum. Sie haben allerdings die Möglichkeit, den Mittelbedarf im Jugendhilfebereich über Gebühren zu steuern. Hiervon haben sie in den letzten Jahren auch in verstärktem Maße Gebrauch gemacht. Nicht auszuschließen ist, daß in Zukunft weitere Gebührenerhöhungen für Tageseinrichtungen für Kinder durchgesetzt werden.

Die Probleme in der Berufsausbildung verschärfen sich. Daß im Gegensatz zu den allgemeinbildenden Schulen die Unterrichtssituation an den Berufsschulen seit Jahrzehnten nicht verbessert wurde, ist ein Teil der Geschichte. Als Reaktion auf 200.000 fehlende Ausbildungsverträge im Ausbildungsjahr 1997/98 hat die Bundesregierung die Bestimmungen des Jugendarbeitsschutzes und die Ausbildereignungsvorschriften gelockert und die Abschaffung des zweiten Berufsschultages vorgeschlagen (was von der KMK allerdings abgelehnt wurde). Gerade die Stärke der deutschen Berufsbildung, nämlich die Verbindung von Lernen im Betrieb und theoretischer Reflexion in der Schule, wird damit zur Disposition gestellt, noch bevor sie überall realisiert war. Mittelkürzungen beeinträchtigen schließlich die Berufsausbildung von Behinderten und Benachteiligten. Sie sind Bestandteil eines Maßnahmenkataloges, der auch Vorschläge zur Absenkung von Ausbildungsvergütungen, die Teilung von Ausbildungsplätzen und die Einführung von Schmalspur-Ausbildungsgängen enthält.

Sparstrategien

Die meisten der hier aufgeführten Maßnahmen fallen – folgt man der Differenzierung von Mäding (1983) – in die Rubrik „bedenkliches Sparen“. Diese Qualifizierung ergibt sich aus der Gegenüberstellung der nachfolgend skizzierten grundsätzlich in Frage kommenden Sparstrategien bei Vorliegen einer globalen finanziellen Enpaßsituation (s. Mäding 1983, S. 23ff). Ausgeklammert bleiben dabei Strategien „unechten Sparens“, wie sie in föderalen Staaten zu beobachten sind: Einsparungen bei einer Gebietskörperschaft (z. B. bei der Arbeitslosenunterstützung) führen bei

einer anderen Gebietskörperschaft zu Mehrausgaben (z. B. steigende Ausgaben für Sozialhilfe bei den Kommunen). Für die öffentliche Hand insgesamt entsteht kein Entlastungseffekt. die folgenden vier Sparstrategien lassen sich unterscheiden:

(1) Lineares Sparen („Rasenmäher-Methode“)

Die Anpassungslast wird gleichmäßig auf sämtliche Ressorts verteilt. Traditionelle Maßnahmen sind Einstellungsstopps oder -verzögerungen im Personalbereich, Einfrieren von Budgets im Sachmittelbereich, Zurückstellung von Investitionen und das Hinausschieben von Neuanschaffungen. Der Vorteil dieser Strategie liegt darin, daß durch die Gleichbehandlung budgetgebundene Machtstrukturen unverändert bleiben, was die Akzeptanz der Kürzungen durch die Betroffenen erhöht, Sparmaßnahmen also politisch leichter durchsetzbar macht; Konflikte und Entscheidungskosten werden minimiert. Ein wesentlicher Nachteil dieser Strategie ist in der Vernachlässigung unterschiedlicher Bedürfnisdringlichkeiten und in dem Verzicht auf eine daran orientierte Prioritätensetzung zu sehen.

(2) Flexibilitätsorientiertes Sparen

Diese Strategie orientiert sich an der Flexibilität von Ausgaben. Gekürzt werden vorrangig Ausgaben mit hohem Disponibilitätsgrad, d. h. Ausgaben, die nicht gesetzlich und vertraglich gebunden sind, keinen technisch-ökonomischen Restriktionen unterliegen (d. h. nicht bei bereits laufenden Programmen und Projekten anfallen) oder für die Legitimations- und Machtsicherung der politischen Akteure von geringer Bedeutung sind. In der Realität – auch im Bildungsbereich – beobachtbare Konsequenzen dieser Strategie sind u. a.: die bevorzugte – konjunkturpolitisch indes problematische – Haushaltskonsolidierung über Kürzungen von Investitionsausgaben¹ insbesondere bei neuen Programmen und Projekten, die Entstehung nicht antizipierter Folgekosten (z. B. hohe Reparaturkosten aufgrund unterbliebener Ersatzinvestitionen) und Kürzungen in den am wenigsten konflikträchtigen Ausgabenbereichen.

1 Im Bildungsbereich manifestiert sich dies in dem drastischen Rückgang des Investitionsausgabenanteils von 28% (1975) auf 9% (1995).

(3) Prioritätengeleitetes Sparen

Die Orientierung von Sparmaßnahmen an politischen Prioritätensetzungen genügt zwar dem Anspruch größerer Rationalität; doch erweist sich die Durchsetzung dieser Strategie in der Praxis bislang als außerordentlich schwierig. Die wichtigsten Gründe dafür sind:

- der vorherrschende „Inkrementalismus“,
- die geringe Budgetflexibilität (starre Ausgabenstrukturen), die Änderungen der Ausgaben nach Höhe und Zweckbestimmung (zumindest kurzfristig) stark einschränkt (dies ist insbesondere ein Problem der Länder- und Gemeindehaushalte), und
- die Vermeidung hoher prozeduraler Kosten (Konfliktregulierung, langwierige Entscheidungsprozesse), die mit einer ungleichen Verteilung der Sparlasten verbunden sind.

(4) Sparen durch Rationalisierung

Diese Strategie ist als „intelligentes Sparen“ zu bezeichnen, da durch Rationalisierungsmaßnahmen (Verwaltungsvereinfachung, Einsatz effizienter Technologien u.ä.) eine Reduzierung der Ausgaben ohne Beeinträchtigung der Intensität und Qualität der Aufgabenerfüllung erreicht wird. Sämtliche öffentliche Aufgabenbereiche verfügen über Rationalisierungspotentiale. Wenn diese bislang nicht konsequent ausgeschöpft worden sind, dann hängt dies insbesondere mit fehlenden strukturellen Voraussetzungen zusammen, wie sie – inzwischen partiell implementierte – Steuerungsmodelle mit dezentraler Ressourcenverantwortung bieten.

Mittlerweile dürfte kein Zweifel mehr darüber bestehen, daß die staatliche Finanzkrise als längerfristiges Problem bestehen bleibt. Auf diese Perspektive hat sich die Sparpolitik der öffentlichen Hand einzustellen. Von den beiden erstgenannten – und bislang dominant praktizierten – „bedenklichen“ Sparstrategien ist kein angemessener Problemlösungsbeitrag zu erwarten. Linearem Sparen mit schwerpunktmäßigen Kürzungen bei den relativ flexiblen Ausgabearten kann bestenfalls – wegen der geringen Konfliktträchtigkeit und Entscheidungskosten – Tauglichkeit zur Überwindung temporärer Finanzierungsengpässe attestiert wer-

den. Unter den Bedingungen einer persistenten Finanzkrise größeren Ausmaßes stellen von durchführungs-pragmatischen Gesichtspunkten geleitete Maßnahmen inkrementalistischen Ad-hoc-Sparens indes keine angemessene Reaktion mehr dar. In einer solchen Situation sind andere, effektivere Konzepte erforderlich, wie sie mit der dritten und vierten Sparstrategie skizziert worden sind.

Die im prozeduralen Bereich liegenden Probleme prioritätengeleiteten Sparens lassen sich reduzieren, wenn im Prozeß der Budgetplanung „Aufgabenkritik“ institutionalisiert wird, d. h. die regelmäßige Überprüfung von Aufgaben mit dem Ziel der Beendigung, Leistungsreduktion und Rationalisierung. Eine stärker auf die Erreichung konkreter Sparziele gerichtete Variante dieses Konzeptes stellt die „Niveaubudgetierung“ dar. Es handelt sich dabei um ein Haushaltsverfahren, „das die einzelnen Ressorts verpflichtet, alternative, aufeinander abgestimmte Sach- und Finanzprogramme auf unterschiedlichen Ausgabenniveaus zu entwickeln.“ (Mäding 1983, S. 29). Die dadurch sichtbar gemachten Alternativen und Ressourcenfreisetzungspotentiale würden den politisch Verantwortlichen (wieder) größere Handlungsspielräume eröffnen. Der den Ressorts auferlegte Zwang, selbst Sparmöglichkeiten zu identifizieren, erhöhte zudem – auch aufgrund der größeren „Aufgabennähe“ – die Wahrscheinlichkeit, daß Kürzungen weniger „folgeschwer“ ausfallen, indem etwa verstärkt Rationalisierungsreserven ausgeschöpft werden. Durch die Schaffung von Anreizstrukturen, wie sie die Erweiterung der Dispositivkompetenz über Ressourcen bietet (siehe dazu den Beitrag von Böttcher in diesem Band), könnte solchen „intelligenten“ Sparlösungen auf breiter Basis zur Durchsetzung verholfen werden (Beispiele dazu finden sich bei Böttcher 1994 und 1995).

Aber auch unabhängig davon sollte für die Akteure im Bildungsbereich die Einsicht handlungsleitend sein, daß intelligentes Sparen eine der wichtigsten Waffen im Kampf gegen Knappheit ist.

Überlegungen zur Rekonstruktion bildungspolitischer Steuerung

I.

Steuerung des Bildungs- und Erziehungswesens bedeutet dauerhafte und zielgerichtete Intervention der Politik in die Strukturen und Prozesse dieses Funktionssystems zum Zwecke bildungs- und gesellschaftspolitischer, pädagogischer und schulischer Gestaltung (vgl. dazu Recum 1997). In der Bundesrepublik Deutschland werden diese Aufgaben seit längerem vielfach nicht mehr zufriedenstellend wahrgenommen. In den 50er und 60er Jahren wurde Bildungsplanung weltweit zum Steuerungsprinzip der Bildungspolitik erhoben und als staatliche Aufgabe institutionalisiert. Die Bundesrepublik, die zunächst mit beträchtlichem Engagement und getragen von einem breiten gesellschaftlichen Konsens der internationalen Entwicklung gefolgt war, entledigte sich jedoch Mitte der 70er Jahre des Steuerungsinstruments gesamtstaatlicher Bildungsplanung unter dem wachsenden Druck parteipolitischer Polarisierung und bildungspolitischer Konfliktbereitschaft.

Was man sich mit diesem unbedachten Akt der Selbstamputation des bildungspolitischen Steuerungssystems einhandelte, war eine fortschreitend sich verschärfende Dauerkrise des bildungspolitischen Steuerungssystems. Zwar hatte die gesamtstaatliche Bildungsplanung eine Anzahl zu Recht kritisierter Mängel. Sie wären jedoch zu beheben gewesen. Es hätte nahegelegen, das Planungssystem von Grund auf zu überprüfen, Schwachstellen zu eliminieren und die erforderliche Modernisierung vorzunehmen. Statt sich dieser Mühe zu unterziehen, glaubte man auf planungs-

orientierte Steuerung überhaupt verzichten zu können und ersetzte sie durch ein mit hoher Regelungsdichte operierendes System administrativer Steuerung, in das einige Restbestände des alten Planungssystems inkorporiert wurden. Was blieb, war ein für die Bewältigung komplexer dynamischer Entwicklungen nicht tauglicher Steuerungstorso. Der Planungsverzicht begünstigte die Zersplitterung bildungspolitischer Zielvorstellungen im Rahmen eines gestaltungs- und innovationsarmen, zu Selbstblockaden neigenden und auf Minimallösungen fixierten Bildungsföderalismus.

Die Nachteile des Verzichtes auf eine gesamtstaatlich koordinierte Planung und Entwicklung des Bildungswesens zeigten sich schon bald nach deren Abschaffung. Aufgrund veränderter demographischer, ökonomischer, finanzieller und politischer Rahmenbedingungen geriet das Bildungswesen der Bundesrepublik in heftige Turbulenzen. Es wurde mit schwierigen Umstellungs- und Anpassungsproblemen konfrontiert, deren Lösung das reduzierte Steuerungssystem überforderte. In Bezug auf Flexibilität, Vorausschau und Koordination komplexer Zusammenhänge zeigte es schwerwiegende Mängel, die insbesondere zur Fehlallokation knapper Ressourcen führten (vgl. Recum 1990). Der Steuerungsprozeß geriet unter den Druck sich häufender Aufgaben des Krisenmanagements. Man versuchte, der Probleme mit extremer administrativer Detailsteuerung Herr zu werden. Das Ergebnis war frustrierend. Das Übermaß an Regelungen behinderte den Steuerungsprozeß mehr, als daß es ihn erleichterte. Zur Problemlösung trug es wenig bei¹. Es entstand ein Problemstau, der eine große bildungspolitische Erblast darstellt.

Bildungspolitischer Immobilismus hat seit längerem die Erneuerung des unzulänglichen Instrumentariums zur Steuerung des Bildungswesens verhindert. Politische Vernunft und gesellschaftliches Verantwortungsbewußtsein verbieten ein weiteres „Aussetzen“. Eine Reform des bildungspolitischen Steuerungssystems ist überfällig.

1 Aus Unkenntnis oder aufgrund ideologischer Vorurteile wird nicht selten das Versagen administrativer Steuerung fälschlich der, wie der Rheinische Merkur (Nr. 46, 1996) es formuliert, „bildungsplanerischen Bewirtschaftung des Geistes“ angelastet. Man nimmt nicht zur Kenntnis, daß das Steuerungsversagen nicht auf Fehlplanung, sondern weitgehend auf Fehlen von Planung beruht.

Zur Vorbereitung einer solchen Reform gehört eine Analyse politischer Steuerung, die grundsätzlich aufzeigt, welches die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für ein funktionsfähiges politisches Steuerungssystem sind, wie seine Strukturen und Funktionsmechanismen beschaffen sind, was es zu leisten vermag und was nicht. Diesen Fragen wurde in der Vergangenheit zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet, was zu gravierenden Fehleinschätzungen der Potentiale politischer Steuerung führte. Sie wurden zunächst extrem überschätzt (Planungseuphorie), dann wiederum beträchtlich unterschätzt (Staatsversagen). Eine Grundsatzfragen klärende Analyse politischer Steuerung, deren Hauptaspekte nachfolgend skizziert werden, ist aber vor allem deswegen wichtig, weil bildungspolitische Steuerung als Subsystem politischer Steuerung an diese rückgekoppelt ist. Bildungspolitische Steuerung besitzt zwar ein durch den Steuerungsauftrag geprägtes eigenständiges Profil und ist durch spezifische Steuerungsziele, -programme und -instrumente gekennzeichnet. Zugleich aber bleiben für sie die generellen Prinzipien, Strukturen und Funktionsmechanismen politischer Steuerung verbindlich, bilden ihr Substrat.

II.

Die Gestaltungsfunktion verkörpert neben der Ordnungs- und Wohlfahrtssicherungsfunktion eine der drei zentralen Staatsfunktionen im demokratischen Verfassungsstaat. Aus der Gestaltungsfunktion des Staates leitet sich ein politischer Gestaltungsanspruch ab. Er bedient sich zu seiner Verwirklichung der politischen Steuerung als „schöpferischer Prozeß der Verflechtung von Politik und Nichtpolitik“ (Münch 1994, S. 403) oder – anders definiert – als „einer absichtsvollen und im Sinne der eigenen Ziele erfolgreichen Intervention... der Politik in die Strukturen und Prozesse... anderer Funktionssysteme“ (Scharpf 1989, S. 18). Dies geschieht mit Hilfe der Steuerungsinstrumente Planung, Lenkung, Organisation, Koordination, Administration und Kontrolle.

Der politische Gestaltungs- und Steuerungsanspruch hat aber nur dann Aussicht, sich zur Geltung zu bringen, wenn er mit einem zielgerichteten politischen Gestaltungswillen einhergeht und mit

der Bereitschaft verknüpft ist, Steuerungschancen auch zu nutzen. Das Vorhandensein politischen Gestaltungswillens kann, wie die Erfahrung zeigt, durchaus nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden. So ist z.B. der Bundesrepublik Deutschland nach einer Periode hochgradiger bildungspolitischer Aktivität spätestens seit Beginn der 80er Jahre der gesamtstaatliche bildungspolitische Gestaltungswille zusammen mit dem bildungspolitischen Engagement der Öffentlichkeit weithin abhanden gekommen.

Aber auch ein profilierter politischer Gestaltungswille bedeutet noch keine Garantie für erfolgreiche politische Steuerung. Steuerungsmißerfolge sind relativ häufig. Das hängt insbesondere damit zusammen, daß die Erfolgchancen politischer Steuerung grundsätzlich begrenzt sind: „Steuerung gibt es immer nur unter Restriktionen“ (Scharpf 1989, S. 19). Dies gilt es nüchtern zur Kenntnis zu nehmen, ohne steuerungspolitisch zu resignieren, wie es postmoderner Steuerungspessimismus oder auch die systemtheoretischen Arbeiten Niklas Luhmanns nahelegen. Begrenzung politischer Steuerung bedeutet nicht ihre Unmöglichkeit. Es bleiben von Fall zu Fall unterschiedlich große, manchmal nur geringe, zuweilen aber auch beträchtliche Spielräume für steuerungspolitisches Handeln.

Steuerung im allgemeinen Sinne bedeutet „nicht nur gezielte Beeinflussung, sondern ein System von einem Ort oder Zustand zu einem bestimmten anderen zu bringen“ (Mayntz 1987, S. 93). Dies setzt das Vorhandensein eines Steuerungssubjektes als Akteur, eines Steuerungsobjektes und eines Steuerungsziels – die Zustandsänderung des Steuerungsobjektes – voraus. Als zentrale Akteure politischer Steuerung wirken Regierung, Verwaltung und Parlament. Objekte politischer Steuerung sind unterschiedliche Typen funktioneller gesellschaftlicher Teilsysteme, z.B. wirtschaftliche Funktionssysteme, technische Infrastruktursysteme, soziale und kulturelle Systeme, Gesundheits-, Wissenschafts-, Bildungs- und Erziehungssysteme. Um das politische Steuerungsziel zu erreichen, sind dauerhaftes – nicht lediglich punktuell – Steuerungshandeln und der Einsatz spezifischer, dem Steuerungsobjekt angemessener Steuerungsinstrumente und -maßnahmen erforderlich. Zu den Charakteristika des Steuerungsbegriffs gehört es ferner, „daß das Steuerungsobjekt eine autonome Existenz besitzt, d.h. daß es sich in Abwesenheit des Steue-

rungseingriffs selbsttätig weiter entwickeln würde“ (Mayntz 1987, S. 93f). Die Eigendynamik des Steuerungsobjekts soll durch Steuerungshandeln gezielt geändert werden. Die Möglichkeiten innovativer Veränderungen des Steuerungsobjektes sind jedoch begrenzt. „Nicht einpaßbare Neuerungen haben keine Chance – es sei denn sie verändern zugleich die Ordnungsprinzipien des Systems durch Mega-Evolution oder Revolution. In der ‚normalen‘ Evolution von Systemen überleben also nur die Neuerungen, welche in die vorgegebene Organisations- und Koordinationsstruktur sich einfügen“ (Willke 1983, S. 137). Reformeifer neigt dazu, diese Begrenzungen zu übersehen; manche Mißerfolge bildungspolitischer Reformbemühungen sind darauf zurückzuführen.

Die unterschiedlichen Typen funktioneller gesellschaftlicher Teilsysteme variieren in ihrer „Ansprechbarkeit“ durch die Politik und in ihrer Steuerbarkeit. Im Extremfall sind sie in der Lage, sich gegen Steuerungseingriffe weitgehend abzuschotten. Konstitutionsmerkmale funktioneller sozialer Teilsysteme sind ein eigenes Kommunikationssystem, typische Wert- und Handlungsmuster sowie das Erbringen einer sinnhaften speziellen Leistung für die Gesellschaft. Je ausgeprägter diese Merkmale sind, desto höher ist der Autonomiegrad eines funktionellen gesellschaftlichen Teilsystems. Das Bildungswesen definiert sich über die Konstitutionsmerkmale funktioneller sozialer Subsysteme als teilautonomes System. Theoretisch besitzen hochorganisierte gesellschaftliche Teilsysteme, die, wie das Erziehungs- und Bildungswesen, ihre Bestandssicherung staatlicher Alimentierung und Rechtssetzung verdanken, einen relativ hohen Grad der Steuerbarkeit. Doch ist es auch staatsabhängigen gesellschaftlichen Teilsystemen möglich, „die grundsätzliche Ressourcenabhängigkeit so zu handhaben, daß sie mit einem hohen Maß an Selbstregulationsfähigkeit vereinbar bleibt. Eine wichtige Strategie in diesem Zusammenhang... ist die Generalisierung der Nachfrage nach der eigenen Leistung, die Entkoppelung von der Nachfrage einer begrenzten Abnehmergruppe, die z.B. in der Entwicklung des Schulsystems und der Universität eine große Rolle gespielt hat“ (Mayntz 1988, S. 37). Doch bleibt der Anspruch des Teilsystems auf Eigenständigkeit nur so lange unbeanstandet, wie es in der Lage ist, diesen Anspruch durch die Produktion nützlicher, an den Abnehmerbedürfnissen orientierter meßbarer Leistungen zu

rechtfertigen. Das wird künftig im besonderen Maße von dem Teilsystem Bildungswesen zu beachten sein.

Ausgeprägte Eigeninteressen eines funktionellen gesellschaftlichen Teilsystems und politische Steuerungsintentionen können in Widerspruch geraten und Konflikte schaffen. Aber auch das Gegenteil kann der Fall sein. Je mehr Autonomie und damit auch Selbststeuerungsfähigkeit ein Teilsystem erwirbt, desto eher kann es die Politik von Steuerungsaufgaben entlasten. Dies führt zu einer neuen Konstellation: „Aus Steuerungsobjekten werden veto-fähige Partner in Verhandlungssystemen“ (Scharpf 1989, S. 17).

Die Möglichkeit, das Steuerungsziel zu erreichen, hängt u.a. in erheblichem Maße davon ab, ob die Politik in der Lage ist, spezifische Steuerungsressourcen zu mobilisieren und einzusetzen. Die „klassischen“ Steuerungsressourcen sind politische Macht, Geld und Recht. In hochkomplexen modernen Gesellschaften mit hohem Legitimationsbedarf politischer Gestaltung stellt die Beschaffung und Sicherung politischen und gesellschaftlichen Konsenses eine weitere wichtige Steuerungsressource dar. Ferner zählen Steuerungsprogramme und steuerungstechnisches Instrumentarium zu den Steuerungsressourcen sowie Wissen in Form von Gestaltungswissen für politische Akteure (Politikberatung) und die stets knappe Ressource Zeit. Ihre Vergeudung beeinträchtigt die Wirksamkeit des gesamten Steuerungsprozesses und generiert einen später nur schwer zu bewältigenden Stau ungelöster Probleme.

Wie die bisherigen Überlegungen gezeigt haben, hängt der Steuerungsprozeß ab (a) von dem politischen Gestaltungswillen und der Steuerungsfähigkeit seiner Akteure, (b) von der Verfügbarkeit spezifischer Steuerungsressourcen und (c) von der Beschaffenheit und Steuerbarkeit des Steuerungsobjektes. Dieses Schema ermöglicht es, den politischen Steuerungsprozeß in einem Systemzusammenhang zu sehen. Aus der jeweiligen Beschaffenheit der Positionen (a), (b) und (c) ergeben sich Hinweise, die zur Beurteilung des Zustandes des politischen Steuerungssystems herangezogen werden können. Bezogen auf die aktuelle Situation in der Bundesrepublik zeigt sich, daß die Steuerungsressource Geld, so wichtig sie ist, allein nicht die Funktionsfähigkeit des bildungspolitischen Steuerungssystems gewährleisten kann. Hin-

zukommen müssen ein dringend erforderlicher Grundkonsens über die steuerungspolitischen Ziele, die Aktivierung des bildungspolitischen Gestaltungswillens, die Verbesserung der Steuerungsfähigkeit der Steuerungsakteure und der Steuerbarkeit des Steuerungsobjekts sowie die Entwicklung neuer Steuerungsprogramme und -instrumente.

III.

Politische Steuerung ist ein schwieriges, mühsames und risikobehaftetes Geschäft, mitunter eine Sisyphusarbeit. Das gilt nicht zuletzt für die bildungspolitischen Steuerungsaufgaben. Hier kommt erschwerend hinzu, daß die Steuerbarkeit der Bildungssysteme, insbesondere in der industrialisierten Welt, langfristig abgenommen hat. Die Steuerungsprobleme verschärfen sich mit zunehmendem Komplexitätsgrad einer Gesellschaft und steigendem technisch-ökonomischem Entwicklungsniveau. Es liegt daher nahe, daß die politischen Steuerungsakteure unter dem Druck dieser und anderer Probleme nach entlastenden Steuerungsalternativen Ausschau halten. Dabei ist das Marktmodell, das bereits in der frühen Nachkriegszeit und Anfang der 80er Jahre als Alternative zur planungsorientierten Steuerung des Bildungswesens Gegenstand steuerungstheoretischer und -politischer Diskurse war, in den Mittelpunkt des bildungspolitischen Interesses gerückt. Zum Teil dürfte das auf Einflüsse neoliberaler Politik und Zeitgeistströmungen zurückzuführen sein: auf den zunehmenden Leitbildcharakter des Marktmodells für andere gesellschaftliche Bereiche, die suggestive Wirkung der Botschaft von der alles zum Besten lenkenden „unsichtbaren Hand“, den Hegemonialanspruch neoliberaler Marktideologie („Alle Macht den Märkten“), die weltweit Unterordnung unter ihre Doktrin als schicksalhafte Notwendigkeit einfordert. Einflüsse dieser Art, vor allem aber schwieriger werdende Steuerungsprobleme, wachsende Knappheit finanzieller Ressourcen, Zweifel an der Wirtschaftlichkeit staatlicher Bildungsproduktion und bildungspolitische Legitimitationsprobleme haben in zahlreichen Industrieländern, insbesondere der englischsprachigen Welt, einen bildungspolitischen Paradigmenwechsel begünstigt. Ausbau und Reform internationaler Bildungssysteme erfolgten über Jahrzehnte unter

technokratisch-zentralistischen Vorzeichen als Globalplanung und -steuerung („masterplan“) im Rahmen einer angebotsorientierten Bildungspolitik. Die Attraktivität dieses Modells ist inzwischen verblaßt – zumindest in der industrialisierten Welt. Eine an den Präferenzen der Bildungsnachfrager neu sich orientierende Bildungspolitik setzt auf Privatisierung, Deregulierung, Dezentralisierung und Autonomisierung der Bildungseinrichtungen, auf mehr Wettbewerb, Vielfalt und Wahlmöglichkeiten im Bildungswesen, auf größere „Konsumentensouveränität“. Marktorientierte Reformen sollen zur Flexibilisierung und Modernisierung des Bildungswesens verbunden mit Effizienz- und Qualitätssteigerungen führen.

Eine Steuerung des Bildungswesens nach den Regeln des Marktes impliziert schwierige Zielkonflikte. Der Markt selektiert, er schafft Gewinner und Verlierer. Er zwingt die Marktteilnehmer als Konkurrenten in antagonistische Rollen. Der Markt erzeugt permanent Ungleichheit. Als wirtschaftliches Steuerungssystem gehört die Gewährleistung von Gleichheit und Solidarität nicht zu seinen Aufgaben. Marktprinzip und Gleichheitsprinzip bilden extreme Gegensätze. Für die Akzeptanz der Marktsteuerung des Bildungswesens ist das von großer Bedeutung, denn zentrale Ziele der Bildungspolitik orientieren sich am Gleichheitsprinzip – vom Chancengleichheitspostulat bis zu vielfältigen Ansätzen zur dauerhaften Reduzierung von Ungleichheit. Kritiker einer Marktsteuerung des Bildungswesens machen daher als Haupteinwand geltend, es bestehe die Gefahr, daß für die erwünschten Effizienz- und Qualitätssteigerungen der Preis verschärfter sozialer Ungleichheit gezahlt werden müsse (vgl. dazu Olssen 1996). Es sei zu befürchten, daß im Schulsystem soziale Selektions- und Segregationsprozesse in Gang gesetzt würden. Von Verbesserungen profitieren würden nur Teilbereiche des Schulwesens, starke Schulen würden noch stärker, schwache Schulen noch schwächer. Das Recht auf gleichwertige Bildung und Ausbildung sei ebenso gefährdet wie die Beseitigung regionaler Bildungsdisparitäten und der Anspruch auf Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Es stellt sich die grundsätzliche Frage, wie sich bei einem marktgesteuerten Bildungswesen die Sicherung übergeordneter gesellschaftspolitischer Ziele erreichen läßt. Es gibt politische Tendenzen, das Problem dadurch zu lösen, daß man solche Ziele kurzerhand für obsolet erklärt, weil man sie „sich nicht mehr leisten

könne“. Übersehen wird dabei, daß eine derartige Tabula-rasa-Politik riskant und kostspielig ist, weil sie mit ziemlicher Sicherheit hohe soziale Folgekosten nach sich ziehen dürfte.

Wenig beachtet wird auch, daß die Etablierung eines voll ausgebauten Systems der Marktsteuerung des Bildungswesens ein aufwendiges Unternehmen darstellt. Ein solches Steuerungssystem bedarf zu seinem Funktionieren diverser Hilfskonstruktionen. So ist u.a. der Aufbau eines leistungsfähigen Informationssystems erforderlich, das für Markttransparenz sorgt. Dieses wiederum muß sich auf ein System der Früherkennung der Entwicklungen auf den Bildungs- und Arbeitsmärkten stützen können. Erforderlich ist ferner ein System zur Qualitätskontrolle und -sicherung der Bildungsproduktion. Desweiteren muß das Instrumentarium für eine kurzfristige Reaktionsplanung entwickelt und bereitgestellt werden, um bei Marktversagen, „wenn die berühmte unsichtbare Hand... erlahmt oder zum falschen Hebel greift“ (Konrad Adam), eingesetzt werden zu können. Nicht wenige der erforderlichen Aktivitäten unterscheiden sich kaum von solchen, wie sie für ein planungsorientiertes Steuerungssystem erforderlich sind. Bei Entscheidungen über eine marktorientierte Umrüstung des bildungspolitischen Steuerungssystems sollte eine Abwägung von Kosten und Nutzen dieser möglicherweise gar nicht so vorteilhaften Innovation nicht fehlen, zumal wenn man in Rechnung stellt, daß die von Anhängern der Marktsteuerung stets besonders herausgestellten Effizienzvorteile der Marktsteuerung des Bildungswesens bislang erfahrungswissenschaftlich nicht belegt sind (vgl. Weiß 1993c).

Der bildungspolitische Paradigmenwechsel hat die internationale bildungspolitische Szene nicht schlagartig verwandelt. Es gibt keine dramatische Ausweitung der privaten Bildungsproduktion und auch keine Dezentralisierungs- und Deregulierungswelle im Bildungsbereich. Die vorliegenden Erfahrungen reichen insgesamt noch nicht aus, um empirisch gesicherte, verallgemeinerungsfähige Aussagen über Funktionsweise und Leistungsfähigkeit realer Bildungsmärkte und somit über Möglichkeiten und Grenzen der Marktsteuerung des Bildungswesens machen zu können. Es ist daher ratsam, sich nicht übereilt für die Einführung eines bildungspolitischen Steuerungssystems zu entscheiden,

dessen Erprobungsphase noch nicht abgeschlossen ist und dessen Bewährung noch aussteht.

IV.

Das Modell technokratisch-zentralistischer Fremdsteuerung des Bildungswesens durch Makroplanung und administrative Steuerung entspricht nicht mehr den Anforderungen der Gegenwart. Planung bleibt zwar ein notwendiger Bestandteil des Steuerungssystems, erhält aber einen neuen Funktions- und Stellenwert. Ein modernes Steuerungssystem sollte nach dem Subsidiaritätsprinzip die Möglichkeiten der Selbststeuerung des Bildungswesens nutzen. Auf dieser Basis könnte ein Selbst- und Fremdsteuerung des Bildungswesens kombinierendes Mischsystem nach der Maxime „soviel Selbststeuerung wie möglich und soviel Fremdsteuerung wie nötig“ konzipiert werden, wobei die Zuständigkeitsgrenzen exakt ausgelotet und festgelegt werden müssen. Es ist ein Gebot der Vernunft, die Problemlösungsfähigkeiten der Adressaten der Steuerungspolitik, über die sie aufgrund ihrer Problemnähe und Problemkenntnisse verfügen, sowie ihre Fähigkeit zur Selbstorganisation und Selbststeuerung zu nutzen. Um Erfolg bemühte moderne Steuerungspolitik bedarf der aktiven partnerschaftlichen Einbeziehung der Adressaten der Politik in das Steuerungshandeln.

Ansatzpunkte für eine moderne kooperative Steuerungspolitik in der Bundesrepublik bieten die – bislang allerdings meist noch eng begrenzten – Aktivitäten zur Verlagerung von Entscheidungskompetenzen und Verantwortung von staatlichen Instanzen auf die Einzelschule zur Verbesserung von deren Leistungsfähigkeit im Zuge der „Autonomisierung“ von Bildungseinrichtungen (vgl. dazu die Literatur-Synopse von Magotsiu-Schweizerhof 1996). Zur Begründung dieser Maßnahmen werden neben pädagogischen Argumenten zunehmend ökonomische Effizienzgesichtspunkte herangezogen (Weiß 1997).

Im Gegensatz zu anderen westlichen Industrieländern bestehen in Deutschland traditionell starke Vorbehalte gegen eine Übertragung ökonomischer Denkansätze, Methoden und Instrumente auf Bildungsvorgänge. Inzwischen gibt es jedoch vermehrt Anzeichen für eine beginnende Umorientierung. Ökonomische Argumente finden in der Lehrerschaft zunehmend Aufmerksamkeit, es

wird für eine Öffnung der Schule für ökonomisches Denken und Handeln geworben (vgl. u.a. Hensel 1996, S. 15). Dazu besteht berechtigter Anlaß. Die freizügige Expansion der Bildungsausgaben in der Vergangenheit hat vergessen lassen, daß Bildung ein knappes Gut ist, und hat die seit jeher bestehende Notwendigkeit verschleiert, die aufgewandten Mittel wirksamer einzusetzen (vgl. dazu Recum 1978). Inzwischen sind aufgrund der durch die staatliche Finanzkrise verursachten Restriktionen Fragen der Bildungsfinanzierung und Ressourcensicherung unter verschärften Knappheitsbedingungen zu einem Thema von großer Aktualität und Dringlichkeit geworden. Als Strategie zur Ressourcensicherung erlangt die Verbesserung der Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes herausragende Bedeutung und wird zum wichtigsten bildungspolitischen Gestaltungsparameter. Der wachsende Einfluß ökonomischer Faktoren auf die Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten des Bildungswesens spricht für eine enge Kooperation von pädagogischem und bildungsökonomischem Sachverstand zur Entwicklung von Problemlösungsstrategien (vgl. Weiß 1995a und 1995b). Eine solche Kooperation vermehrt und verbessert das Steuerungswissen und erleichtert das Steuerungshandeln. Mit zunehmender Öffnung des Bildungswesens für ökonomisches Denken und Handeln und Erweiterung der Eigenständigkeitsspielräume der Bildungseinrichtungen dürfte es möglich sein, institutionelle, organisatorische und instrumentelle Voraussetzungen zu schaffen, die Wettbewerb und Effizienz im Bildungswesen unabhängig von neoliberalen Marktmaximalismus ermöglichen. Dieses Ziel zu erreichen, sollte für moderne Steuerungspolitik ein verpflichtender Auftrag sein.

Planung ist nach wie vor ein wesentlicher Bestandteil des Steuerungsprozesses, auch wenn ein tendenziell planungsfeindlicher Zeitgeist² das nicht wahrhaben möchte. Gerade eine möglichst weitgehende Selbststeuerung der Bildungseinrichtungen, wie sie in dem hier vorgestellten kombinierten Steuerungssystem vorgeschlagen wird, erfordert als Gegengewicht eine wirksame Rahmenplanung und administrative Vorkehrungen, um eine Atomisierung des Bildungswesens, eine selbstgenügsame Abschottung einzelner Bildungseinrichtungen und die Herrschaft von Belie-

2 Wo neoliberales Denken die Meinungsführerschaft besitzt, gilt Planung als ein typisches Produkt des Wohlfahrtsstaates, dessen Abschaffung bekanntlich auf der politischen Agenda des Marktliberalismus steht

bigkeit zu vermeiden. Eine zuverlässige Zielplanung ist notwendig, damit die Steuerungsakteure vorausschauend handeln können und sich nicht lediglich auf das Reagieren beschränken müssen. Zielplanung vermittelt der Bildungsproduktion, die über längerfristige Produktionszeiträume disponieren muß, Perspektiven und Planungssicherheit, und sie sichert und stabilisiert den Steuerungskurs. Ohne Zielplanung ist der Steuerungsprozeß blind, das lehrt die Steuerungskrise.

Die Notwendigkeit, das bildungspolitische Steuerungssystem zu erneuern, dürfte kaum zu leugnen sein. Doch hat man sich hierzulande angewöhnt, vor schwierigen bildungspolitischen Reformaufgaben, die ungewöhnliche Anstrengungen erfordern, zurückzuschrecken und vorzeitig zu kapitulieren. Mit mehr Zuversicht sollte man sich an eine alte Erfahrung erinnern: „Politics, after all, is the art of the impossible“ (Olssen 1996, S. 355).

Schule und ökonomische Vernunft

1. Das Unternehmen Schule

1.1 Ausgangssituation und Anforderungen

Das Schulsystem ist ein Großunternehmen mit enormer Haushalts- und Personalrelevanz. Das statistische Jahrbuch 1995 weist dabei für die 16 Bundesländer

ca. 765.000 Lehrer

ca. 52.000 Schulen

ca. 90 Mrd. DM Personalbudget (1992)

aus. Dies ist nicht nur für sich genommen ein bedeutender „Konzern“, es ist auch ein großer Anteil am Haushaltsvolumen der Bundesländer und am Bruttosozialprodukt insgesamt.

Vor diesem Hintergrund ist es unmöglich, das Schulsystem auf der inhaltlichen Seite als bedeutenden Bereich, in seinen ökonomischen Auswirkungen aber als Marginalie zu behandeln. Pädagogische Standards ohne Rücksicht auf die sich daraus ergebende Ressourceninanspruchnahme zu definieren, ist unrealistisch. Die Interdependenzen zwischen Qualität und Kosten, zwischen inhaltlicher Anforderung und finanziellen Möglichkeiten der Gemeinschaft müssen berücksichtigt werden. Zugleich muß sichergestellt werden, daß die verfügbaren Ressourcen so zielführend und effizient wie möglich eingesetzt werden.

1.2 Makro- und mikroökonomische Steuerung

Systemgröße und Systemkomplexität führen zu Anforderungen an eine qualifizierte ökonomische Steuerung sowohl auf der

makroökonomischen wie auf der mikroökonomischen Ebene. Makroökonomisch ist dabei die Frage nach der optimalen kurz- und langfristigen Ressourcenzuteilung, mikroökonomisch die Frage der Optimierung des Ressourceneinsatzes und des Ressourcenmanagements auf der Ebene der einzelnen Schule zu klären.

Damit ist auf der einen Seite die Funktion des Gesetzgebers und der obersten Schulverwaltung, auf der anderen Seite die der operativen Handlungsträger in der Einzelschule angesprochen.

2. Ökonomie auf der Makro-Ebene 1: Die statische Sicht

2.1 Stellenwirtschaftliche Betrachtung

Im Kern bestimmen im statischen inputorientierten Modell drei Faktoren die quantitative Leistungsfähigkeit des Schulsystems, dargestellt in der Schüler-Lehrer-Relation (r); dies sind

- die Klassen- oder Gruppengröße (f)
- die Zahl der regelmäßigen Unterrichtsstunden je Gruppe (u)
- das Lehrdeputat der Lehrer in Wochenstunden (a)

Das statische System ist in sich geschlossen. Die Schüler-Lehrer-Relation errechnet sich als

$$r = \frac{a * f}{u},$$

wobei zusätzlich Aufwendungen z.B. für Differenzierung¹ (d) von Gruppen einerseits und Verminderungen des Ressourcenpotentials durch Reduktionen des Lehrdeputates für Anrechnungen² (n) und Ermäßigungen³ (e) andererseits zu berücksichtigen sind. Die weiter vervollständigte Funktion stellt sich damit dar als

$$r = \frac{(a - n - e) * f}{(u + d)},$$

1 Teilung von Gruppen, z.B. Teilung nach Geschlechtern (Sport), Konfession, Lernstärken usw.

2 Sachlich bedingte Reduktion der Unterrichtspflichtstundenzahl, z.B. für Schulleitungsaufgaben, Sonderaufgaben von Lehrern etc.

3 Persönlich bedingte Reduktion der Unterrichtspflichtstundenzahl, z.B. Altersermäßigungen

wobei weitere Verfeinerungen und Erhöhungen des Realitätsgrades möglich sind. Der sich daraus ergebende Lehrerstellenbedarf ermittelt sich als

$$\text{Stellenzahl} = \frac{\text{Schülerzahl}}{r}.$$

Wird die Gleichung nicht erfüllt, etwa als Folge erhöhten Lehrerbeararfs durch steigende Schülerzahlen, so bestehen folgende Möglichkeiten des Ausgleiches:

1. Erhöhung der Stellenzahlen durch Inanspruchnahme zusätzlicher Ressourcen, die alternativ finanziert werden können
 - durch Umschichtungen zu Lasten der anderen Ressorts
 - durch höhere Steuern/Abgaben
 - durch zusätzliche Kreditaufnahme
2. Erhöhung der Klassen/Gruppenfrequenz
3. Reduktion des Angebotes an die Schüler⁴
 - Reduktion der Stundentafel
 - Reduktion des Aufwandes für Differenzierungen
4. Erhöhung des effektiven Lehrerstundenangebotes
 - durch Steigerung der Unterrichtspflichtzeit (UPZ)⁵
 - durch Absenkung der Koeffizienten a und e
 - durch Reduktion der spezifischen Lehrerkosten je Unterrichtsstunde

In einem strukturvariablen Modell besteht darüber hinaus die Möglichkeit zur Veränderung der Systemstruktur mit einem Abbau „kostenintensiver“ Schulformen (hoher spezifischer Lehreraufwand) zugunsten „kostengünstigerer“ Schulformen.⁶ Normalerweise wird diese Variabilisierungsmöglichkeit aber kaum bestehen.

Die vier dargestellten Möglichkeiten sind abschließend, wenngleich auf der Ebene der Unterpunkte eine Vielzahl von konkreten Lösungsalternativen besteht. Diese konkretisieren jedoch ledig-

4 Reduktion der Differenzierung kann zugleich als Erhöhung der durchschnittlichen Gruppengröße gesehen werden, so daß sich hier eine Unschärfe ergibt.

5 auch: Lehrdeputat, Unterrichtsdeputat

6 So sind Gesamtschulen und Ganztagsangebote typischerweise um bis zu etwa 30% lehreraufwendiger als typische Halbtagsangebote usw. Vgl. hierzu A.G.Koetz/H. Jaschke, Organisationsuntersuchung im Schulbereich (NRW)

lich den Oberpunkt. Weitere Möglichkeiten einer makroökonomischen Steuerung bestehen im statischen Modell nicht.

2.2 *Die Kosten von Schülern und Schulstunden*⁷

Im System der „Schüler-Lehrer-Relationen“, der Stundendeputate und der Stundentafeln ist es relativ leicht, die Kosten eines Schülers oder einer Schulstunde zu ermitteln und hiervon ausgehend die Effekte einer Veränderung der Schülerzahlen oder der schülerspezifischen Anforderungen hochzurechnen.

Bei annähernden Jahreskosten von rund 90.000 DM pro Lehrer nach BMI-Jahreskostentabelle (schulformspezifisch stark unterschiedlich) und einer Schüler-Lehrer-Relation von 1:17 kostet beispielsweise jeder Schüler pro Jahr DM 5.291 an reinen Lehrpersonalkosten. Hinzuzurechnen sind die Kosten für Sachmittel und nichtpädagogisches Personal. Andererseits kostet die einzelne Lehrerwochenstunde bei einem Deputat von 25 Stunden p.W. exakt DM 3.600 p.a., ebenfalls zuzüglich Sachkosten und Kosten des nichtpädagogischen Personals. Bei 39 Jahres-Unterrichtswochen kommt die 45-Minuten-Stunde damit auf DM 92 plus Nebenkosten.

Faktisch sind diese Kosten je nach Schulform und Schülertyp extrem unterschiedlich. Unter herrschenden Gegebenheiten in der Bundesrepublik ist zudem davon auszugehen, daß die Kosten für die Normalarbeitsstunde eines beamteten Vollzeit-Lehrers um mindestens 100% über den Kosten für eine Überstunde oder die Stunde einer Aushilfskraft liegen. Hieraus ergeben sich im Bereich des Ressourcenmanagements starke Anreize dafür, auf entsprechende Ressourcen auszuweichen und mit fixer Lehrerkapazität nur den Grundbedarf an Unterricht zu decken. Ebenso bestehen Anreize dahingehend, außerunterrichtliche Leistungen eher durch Überstundenvergütung als durch Anrechnungsstunden zu vergüten.

7 Vgl. hierzu Bericht der Enquetekommission zur Hamburgischen Schulpolitik, Bürgerschaftsdrucksache 10/4000, Hamburg 1993.

3. Ökonomie auf der Makro-Ebene 2: Dynamische Betrachtung⁸

3.1 *Demographische Entwicklung und Ressourcenbedarf*

Zu den klassischen Problemen des Schulbereiches gehört die Synchronisierung von Ressourcenbereitstellung und Ressourcenbedarf. Dabei müssen vor allem die folgenden Rahmenbedingungen beachtet werden:

- Die demographische Entwicklung. Sie verläuft nicht linear, sondern, als Folge der Struktur der Alterspyramide, wellenförmig mit sich reduzierender Amplitude, wobei
 - der generative Zyklus (zeitliche Abfolge der Geburt von Töchtern auf die Geburt ihrer Mütter) im Schwerpunkt zwischen 25 und 35 Jahren beträgt,
 - die Schülerzyklen je nach Schulform maximal 13 Jahre betragen (13 Jahre von Einschulung bis Abitur, 4-6 Jahre Grundschulzyklus, 4-6 Jahre Hauptschul/Realschulzyklus, 7-9 Jahre Gymnasialzyklus sowie verschiedene kurze Zyklen im Bereich der beruflichen Bildung) und in der Phase um mindestens 4 Jahre zum generativen Zyklus versetzt sind,
 - die Lehrerzyklen ab Abschluß der Ausbildung rund 30 Jahre betragen, einschließlich Studien- und Referendarzeit (mindestens ca. 7 Jahre) rund 40 Jahre, und in der Phase um rund 30 Jahre gegenüber dem generativen Zyklus und schulformspezifisch unterschiedlich gegenüber den Schülerzyklen versetzt sind.
- Ressourcenrelevante Veränderungen im Schulsystem, z.B. eine langfristige Veränderung der Gruppengrößen

8 Das Problem der Synchronisation von Ressourcenbedarf und Ressourcenangebot wurde erstmals umfassend thematisiert in der Kienbaum-Studie von Koetz, Jaschke et al. zur Analyse des Ressourcenbedarfs in der Schule des Landes Baden-Württemberg (unveröffentlicht 1995) und weiter ausgeführt in den Parallelstudien von Klemm und Koetz zum Lehrerbedarf in NRW bis zum Jahre 2000 (2005), Düsseldorf (Ministerium für Schule und Weiterbildung) 1996

- Veränderungen im System der Übergangsquoten zwischen den Schulformen.

Um zu einem bestimmten Zeitpunkt über eine definierte Lehrerkapazität zu verfügen, müssen zum Beispiel 7 Jahre vorher entsprechende Berufswahlentscheidungen getroffen worden sein. Andererseits steht der eingestellte Lehrer als Beamter/öffentlich Bediensteter danach über 30-40 weitere Jahre zur Verfügung. In der Folge dieser komplexen Situation ist davon auszugehen, daß die Synchronisation zwischen Schülerkohorten und Lehrerkohorten nicht notwendigerweise funktioniert. Regelmäßig wird es zu Über- oder Unterdeckungen des durch das Anforderungsprofil definierten Bedarfs kommen.⁹

Für das auf und ab typisch ist die Entwicklung, die sich seit den frühen 60er Jahren abspielt. Die Zielvorstellung, in die Bildung massiv zu investieren, führte in der Bundesrepublik zu kleineren Klassen, höheren Übergangsquoten in weiterbildende Schulen und einer generellen Verlängerung der Schulzeit; all dies ressourcenbeanspruchende Faktoren. Andererseits führte der „Pillknick“ ab den 60er Jahren zu einer deutlichen Reduktion der Schülerzahlen, die sich bis zum Ende der 80er Jahre fortsetzte. In der Folge sank die Schüler/Lehrer-Relation massiv ab. In den 70er und 80er Jahren überkompensierte der Rückgang der Schülerzahlen die Mehrbedarfe, so daß in hohem Umfang kw-Vermerke ausgebracht wurden.

Die sich hier ergebende Schere hat sich Anfang der 90er Jahre durch Abgang von Lehrern und langsames Steigen der Schülerzahlen wieder geschlossen, um sich nunmehr in anderer Richtung wieder zu öffnen: Nunmehr ergeben sich aus steigenden Schülerzahlen erhebliche Lehrermehrbedarfe, die ihren Spitzenwert um das Jahr 2005 (mit starken Schwankungen zwischen den Schulformen) erreichen und danach deutlich zurückgehen werden.¹⁰

9 Eine zusätzliche Komplikation ist dabei die Synchronisation fächerspezifischer Bedarfe und Angebote. Eine insgesamt ausgeglichene Angebots/Nachfragesituation kann im Zeitablauf durchaus mit fächerspezifisch erheblichen Unter/Überdeckungen verbunden sein.

10 Dies gilt im wesentlichen für die Situation in den alten Bundesländern. In den neuen Bundesländern stellen sich, auf Grund anderer demographischer Nebenbedingungen und anderer Lehrerstruktur, andere Anforderungen.

3.2 Synchronisationsprobleme und Lösungen

Die Lösung des Synchronisationsproblems ist Grundlage für die Sicherung eines leistungsfähigen und ökonomisch tragbaren Schulsystems. Dabei kann politisch davon ausgegangen werden, daß der betriebswirtschaftliche Finanzierungsgrundsatz der Fristenkongruenz auch hier gilt: Kurzfristige Anforderungen müssen durch kurzfristig verfügbare Ressourcen, langfristige Anforderungen durch langfristig verfügbare Ressourcen gedeckt werden. Dies zeigen die folgenden Fallstudien:

Kurzfristige Deckung – langfristige Investition

Die unzureichende Synchronisation von Lehrerbestand und Schülerbestand führte in NRW in den 60er und 70er Jahren zu einem Lehrerüberschuß von in der Spitze bis zu rund 20,000 Lehrerstellen. Diese Lehrerkapazität wurde u.a. dafür eingesetzt, zusätzliche Unterrichtsangebote zu schaffen. Als Folge temporären Schülerzahlzuwachses der relationsmäßige Unterrichtsbedarf stieg, bestand aus politischer Sicht keine Möglichkeit zur Rücknahme dieser Angebote. In der Folge ergaben sich in zunehmendem Maße schon lange vor Erfüllung der statischen Relation erhebliche Unterrichtsausfälle und Unterrichtskürzungen, obwohl das System rechnerisch noch erhebliche Kapazitätsreserven in Form von kw-Stellen aufwies.

Langfristige Deckung – kurzfristige Investition

Die Problematik der kw-Stellen der 70er und 80er Jahre war bei den Finanzministern noch nicht vergessen, als sich für die Zeit um die und kurz nach der Jahrtausendwende eine Spitze im Unterrichtsbedarf abzeichnete. Die Furcht vor neuerlichen kw-Stellen führte zu intensiven Bemühungen, diesen Unterrichtsbedarf ohne Einstellung neuer Lehrer durch eine Vielzahl von „Untertunnelungs-Maßnahmen“ zu decken. Dadurch sollte vermieden werden, daß für die Deckung einer rund 10-jährigen Spitzenbedarfssituation zusätzliche Lehrer mit einer Berufslebensdauer von 30 Jahren eingestellt und damit in der Zeit nach 2005 wieder Überkapazitäten generiert würden.

Kurzfristige Deckung – kurzfristige Investition

Dabei wurde jedoch das Faktum übersehen, daß in den 60er und frühen 70er Jahren ein rapider Aufbau der Lehrerkapazitäten

erfolgt war. Diese Lehrerkapazitäten werden schon ab dem Ende der 90er Jahre, mehr noch in der 1. Dekade des kommenden Jahrhunderts so rapide abgebaut, daß hohe Einstellzahlen allein schon zur bloßen Haltung des Lehrerbstandes erforderlich waren. Nach 2005 erfolgt der ruhestandsbedingte Abgang der Lehrer bedeutend schneller als der Rückgang der Schülerzahlen. In der Konsequenz stellte das Einstellen neuer Lehrer so lange gar keine langfristige Investition dar, als damit langfristig nur Ersatzbedarf befriedigt wird. Eine Abdeckung des Spitzenbedarfes durch zusätzlich eingestellte Lehrer ist ohne langfristige Belastung der Haushalte möglich. Zwar ist jeder neue Lehrer für über 30 Jahre im Staatsdienst tätig, durch die massiven Abgänge ergibt sich jedoch insgesamt kein kw-Stellen-Problem, sondern nur eine Verminderung des Neueinstellungsbedarfes. Zusätzlich entzerzt sich die Belastung der Lehrerausbildungsstätten.

Dies führt zum Konzept des mittelfristig kw-Stellen-neutralen Lehrereinstellkorridors.

Langfristige Deckung – variable Inanspruchnahme

Schwankungen im Ressourcenbedarf können dadurch ausgeglichen werden, daß vom Modell der Wochen- oder Monatsarbeitszeit zum Modell der Lebensarbeitszeit übergegangen wird. Die bezahlten Lehrerressourcen können ohne weiteres in einem Schwankungsrahmen von 2-3 Lehrerwochenstunden (d.h. $\pm 10\%$) eingesetzt werden.

4. Ökonomische Vernunft auf der Mikro-Ebene: Dezentrale Ressourcenverantwortung

Während auf der makroökonomischen Ebene vor allem die Bereitstellung von Ressourcen für das Schulsystem zu thematisieren war, manifestiert sich der Einzug der ökonomischen Vernunft auf der mikroökonomischen Ebene prioritär in der Implementierung neuer, dezentraler Steuerungssysteme. Wesentliche Stichworte in diesem Zusammenhang sind Controlling und Budgetierung.

4.1 Grundlagen und Begrifflichkeiten

In der derzeit noch vorherrschenden Form der Mittelbewirtschaftung werden alle Ressourcenentscheidungen in einem zentralistischen System im Detail zentral geplant und kontrolliert. Die Steuerung Ministerium – Schulaufsichtliche Ebenen – Schule ist strikt. Die Schulen als operative Instanzen dagegen haben nahezu keine eigenen Entscheidungskompetenzen. Dies gilt sowohl für den Sachkosten- und Verwaltungsbereich als auch für den Bereich des pädagogischen Personals. Dieses Verfahren ist außerordentlich ineffizient, da die im Schulbereich bestehenden mehrstufigen komplexen Großsysteme zentral nur unvollkommen managebar sind. Vollkommen zentrales Management

- überlastet Informationskanäle, da alle erforderlichen Entscheidungen zum Teil über mehrere Ebenen hinweg abgestimmt und genehmigt werden müssen,
- ist in der Folge tendenziell zu langsam,
- führt zur Fehlsteuerung von Ressourcen auf Grund unvollkommener Informationstransfers zwischen den Ebenen (Phänomen der „stillen Post“),
- fordert die Einrichtung von Zwischeninstanzen zur Weitergabe von Informationen und Anweisungen, da die oberste Ebene nicht mit jeder einzelnen operativen Einheit kommunizieren kann,
- fördert Ressourcenverschwendung, da die operativen Instanzen keinerlei Interesse an einer wirtschaftlichen Ressourcennutzung haben,
- demotiviert die Handlungsträger im nachgeordneten Bereich.

Budgetierung bedeutet, zusammengehörige Ressourcenbereiche im Betrag insgesamt festgelegt den jeweiligen Handlungsträgern zur selbständigen Bewirtschaftung zu überlassen. Ebenenbezogen budgetiert werden können dabei alle Ressourcen, über deren Einsatz auf der entsprechenden Ebene sinnvollerweise entschieden werden sollte. Budgetierung ist im deutschen Haushaltssystem in der Regel verbunden mit

- der Vergabe abschließender Entscheidungsbefugnisse über die Mittelverwendung in dem durch das Budget gegebenen Rahmen,

- der Schaffung weitgehender gegenseitiger Deckungsfähigkeit,
- der ganzen oder teilweisen Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips.

Ziel der Budgetierung ist es dabei, einen effektiveren Einsatz der Ressourcen zu erreichen, da die Handlungsträger vor Ort auf Grund ihrer genauen Situationskenntnis und ihrer stärkeren Motivation zur schnellen Bewältigung von vor Ort auftretenden Problemen zielgenauer und schneller entscheiden. Durch die (teilweise) Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips bzw. das Recht, am Jahresende nicht verausgabte Mittel ganz oder teilweise für spätere Jahre zu erhalten, wird zudem die Effizienz des Mitteleinsatzes gefördert.

Ein als „Fehlbedarfs-Budgetierung“ ausgestaltetes Budgetmodell kann dabei zugleich die Motivation zur Erzielung eigener Einnahmen fördern. So könnte die Schule die Chance erhalten, durch entsprechende Konzepte (Sponsoring, Raumvermietung, Zusatzleistungen von Lehrern etc.) Einnahmen zu erzielen und diese für schulische Zwecke einzusetzen.

Entsprechend der deutschen Systematik der dualen Schulfinanzierung macht es dabei Sinn, Budgetierung von Verwaltungsressourcen und Budgetierung von Pädagogischen Ressourcen zu unterscheiden.

4.2 Budgetierung im Verwaltungsbereich

Die nichtpädagogischen Ressourcen werden in der Bundesrepublik vom Schulträger, i.d.R. der kommunalen Seite gestellt. Sie umfassen Gebäude und Gebäudemanagement, Unterrichtsmittel und nichtpädagogisches Personal (Hausmeister, Schulsekretärinnen). In den von der jeweiligen Schulleitung zu verantwortenden Bereich könnten einbezogen werden:

- Unterrichtsmittel und laufender Sachmittelbedarf (ohne Bau)
- Betriebsmittel und Heizung
- Bauunterhaltung
- Nichtpädagogisches Personal

Dabei muß nicht notwendigerweise die gesamte Verwaltung der Budgets auf die Schulleitung übergehen; sie kann technisch weiterhin bei der Kommune (Schulverwaltungsamt) erfolgen. Wichtig ist jedoch, daß die Entscheidungskompetenz in der Schule liegt.

4.3 Budgetierung im pädagogischen Bereich

Die Pädagogischen Ressourcen umfassen die Lehrkräfte und werden von der Landesseite gestellt. Budgetierung im pädagogischen Bereich ist bei den beamteten/festangestellten Lehrern nur dann möglich, wenn den Schulleitungen die Einstellhoheit über die Lehrkräfte zugewiesen wird. Sie könnte über eine Unterrichtsstunden-Budgetierung erfolgen. Partielle Budgetierung ist allerdings möglich im Bereich von Aushilfskräften (Konzept „Geld statt Stellen“). Hier steht es dem Schulleiter frei, in welcher Weise er den Unterrichtsbedarf durch Nutzung von Aushilfskapazitäten decken will. Die Möglichkeit kurzfristiger zeitnaher Entscheidungen kann erfahrungsgemäß dazu führen, daß Unterrichtsausfälle minimiert werden, dabei aber keine übermäßigen Kosten entstehen.

4.4 Der Budgetierungs-Prozeß

Budgetierung kann in verschiedenen Formen realisiert werden. Wichtig ist dabei die Unterscheidung zwischen

- vorgegebenen Budgets und
- vereinbarten Budgets.

Im einfachsten Falle gibt die Führungsinstanz dem operativen Bereich Leistungsanforderungen und Budget vor. Verhandlungen oder Vereinbarungen finden nicht statt. Die Budgetierung erfolgt auf Basis der Erfahrungen der Vorperioden durch Entscheidung der Führungsebene.

Derartige Budgets führen jedoch nur in sehr begrenztem Maße dazu, daß der operative Bereich tatsächlich „Budgetverantwortung“ übernimmt. Da keinerlei Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Budgetaufstellung bestand, wird sie im Problemfall tendenziell die Verantwortung an die entscheidende Ebene zurückdelegieren.

Anders stellt sich die Diskussion bei vereinbarten Budgets dar. Hier steht einer Budgetvergabe eine hiermit verbundene Leistungszusage des operativen Bereiches gegenüber. Handelt es sich um eine echte Vereinbarung, so müssen sich beide Parteien an ihrer Verantwortung festhalten lassen. Der zugehörige Budget-

tierungsprozeß läuft in der Regel als ein „Gegenstrom“-Prozeß ab, zu dem folgende Stufen gehören:

1. Definition der Zielvorstellungen der Führungsebene hinsichtlich Ergebnis und Ressourcen
2. Kommunikation dieser Zielvorstellungen an die ausführende Ebene
3. Entwicklung von Gegenvorstellungen der ausführenden Ebene hinsichtlich der Realitätsnähe der Zielvorstellungen, des Ressourcenbedarfes etc, Rückkopplung an die Führungsebene
4. Diskussion der Vorstellungen zwischen Führungsebene und ausführender Ebene
5. Abschluß einer Budgetvereinbarung als Zielvereinbarung

Der Budgetierungsprozeß wird damit zum „Kontrakt“-Prozeß zwischen den beteiligten Ebenen. Im Budgetprozeß streben normalerweise die Führungsebene ein hartes, herausforderndes Budget und die operative Ebene ein leicht erreichbares Budget („weak budget“) an. Keine der Vorstellungen wird sich im Verhandlungsprozeß abschließend durchsetzen können. In der Regel sollen die schließlich vereinbarten Budgets eine gewisse Herausforderung enthalten und es den operativen Bereichen nicht erlauben, sich zurückzulehnen und einer sicheren Zielerreichung ohne eigene Anstrengungen entgegensetzen.

5. Vom Ressourcenmanagement zum Schulprogramm?

Während die Diskussionen um die Budgetierung sachlicher und pädagogischer Ressourcen zunächst nur auf die Kostenseite abheben, kann mit der Diskussion um Schulprogramme und ihre Verknüpfung mit dem Einsatz von Ressourcen der Schritt auf die Leistungsseite getan werden. Es gilt nicht mehr nur, mit einem Ressourcenbudget eine von der Führungsinstanz vorgegebene Leistung zu erzielen. Statt dessen wird, wie in der privaten Wirtschaft, gleichzeitig über

- Output- und Leistungsziele (Schulprogramm) und
- zur Leistungserbringung erforderliche Ressourcen

diskutiert. Die Schule erarbeitet auf der Basis sehr allgemeiner Zielvorgaben der Führungsinstanz ihr Programm und ermittelt den aus ihrer Sicht zur Umsetzung erforderlichen Ressourcenbedarf. Dann erfolgt in Abstimmung mit der Führungsinstanz eine integrierte Output- und Ressourcenbudgetierung. Auf der so geschaffenen Zielvereinbarung baut ein Controlling-Prozeß auf, in dem die Führungsinstanz im wesentlichen prüft,

- ob die inhaltlichen/qualitativen Ziele erreicht werden und
- ob Zielerreichung und Ressourcennutzung im Rahmen der Vereinbarungen im Einklang stehen.

Gleichermaßen pädagogisches wie organisatorisches Umsetzen der Zielvereinbarung erfolgt weitgehend in der Verantwortung der dezentralen Stelle. Wie weit derart umfassende Ansätze allerdings umsetzbar (und rechtlich zulässig) sind, ist noch fraglich. Die Schule steht aus guten Gründen „unter der Aufsicht des Staates“, und die weitgehende Delegation von inhaltlichen Entscheidungen an die Schule geht hier möglicherweise zu weit.

6. Pädagogik und Ökonomie – (k)ein Widerspruch

Das Bildungssystem stellt im Bereich der öffentlichen Haushalte keinen „Nischenbereich“ dar, in dem ausschließlich qualitativ argumentiert werden kann. Eine leistungsfähige Pädagogik kann nur realisiert werden, wenn Themen wie

- Optimierung der langfristigen Ressourcenplanung,
- Dezentralisierung von Verantwortung,
- Implementierung leistungsfähiger Steuerungssysteme zur bestmöglichen Ressourcennutzung vor Ort

von den Handlungsträgern im System verstanden und umgesetzt werden. Dies bedeutet eine Abkehr vom lieb gewordenen Feindbild „Management“ und einer dementsprechenden Abgrenzung gegenüber allem, was mit der ökonomischen Seite des Systems zu tun hat. Der pädagogische Gutmensch, der „aus dem Bauch

heraus“ argumentiert, ist zumindest im Führungsbereich eine aussterbende Spezies. Seine Nachfolge wird der Bildungsmanager antreten, der es versteht, auf der Basis seiner Kompetenz im Bereich der administrativen und betriebswirtschaftlichen Argumente pädagogische Anforderungen und Ressourcen in Einklang zu bringen.

Bis dahin ist es – sowohl in der Einzelschule wie auf der Ebene der Bildungspolitik – noch ein langer Weg.

Geld – Macht – Zeit

Bildungsexpansion: Eine Erfolgsgeschichte

Der französische Philosoph und Pädagoge Rousseau formulierte die „oberste, wichtigste und nützlichste Regel aller Erziehung ... Sie heißt nicht: Zeit gewinnen, sondern: Zeit verlieren!“ (Rousseau 1963, S.80). Diese Maxime könnte Leitmotiv der auf Rousseau folgenden Schulentwicklung sein – überall in Westeuropa und auch in Deutschland.

Im Verlauf der zweihundert Jahre seither wurde der institutionalisierten Erziehung in Schulen immer mehr Zeit eingeräumt. Die Schulpflicht in allgemeinbildenden Schulen wurde auf neun bis zehn Jahre ausgedehnt; der Anteil der Lernenden, der darüber hinaus im mittleren und höheren Schulwesen verblieb, wuchs beständig an; die Berufsschulpflicht wurde eingeführt und durchgesetzt. Am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts ist die Zahl der unter Zwanzigjährigen, die nicht mehr in irgendwelchen Schulen lernen, ausgesprochen gering. Die Schulgeschichte, so läßt sich vergrößernd zusammenfassen, ließe sich auch als die Geschichte einer kontinuierlich gesteigerten Inanspruchnahme von Lebenszeit durch institutionalisierte Erziehung schreiben. Träger dieser Erziehung wurde dabei in Deutschland überwiegend der Staat, Schule war in die „Staatshand“ geraten.

Der Preis dieser Entwicklung bestand und besteht nicht nur in der Hergabe der Lebenszeit der Heranwachsenden, sondern auch in dem unermeßlichen finanziellen Aufwand des Staates für die Schulen: 1994 waren dies in Deutschland 83 Milliarden DM (BMBWF 1995, S. 320). Vermehrt wird dieser Betrag durch die schwer bezifferbaren nicht öffentlichen Bildungsausgaben sowie durch den finanziellen Aufwand der Millionen Familien, die ihre Kinder viele Jahre lang in Schulen schicken.

Dieser Ressourcenverbrauch, der Zeit- wie der Geldverbrauch, zugunsten von Bildung wurde zunächst als Element des Fortschritts, als Bestandteil eines Emanzipationsprozesses begriffen. Und in der Tat war diese teuer erkaufte Bildung in dreifacher Hinsicht mit einer Befreiung verbunden. Ich nenne zuerst die Befreiung von Erwerbsarbeit: Der Heranwachsende 'durfte' lernen, anstatt für seinen Lebensunterhalt arbeiten zu müssen. Sodann führte die Herausbildung der Staatsschule zur Befreiung von direkter Bevormundung, ausgeübt durch die Kirchen, deren Aufsicht jahrhundertlang alles Schulwesen unterstand, sowie durch den Adel und das Besitzbürgertum, welche sich private Schulen halten konnten. Und schließlich wurde ja Bildung in einer eigens dafür reservierten Zeit auch zur Voraussetzung persönlicher Freiheit und individueller Selbstbestimmung. Aufklärung, auch durch Schulbildung, wurde angestrebt, und sie galt als – ich beziehe mich auf Kants berühmten Ausspruch – „Ausgang des Menschen aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit“. Und ich zitiere Wilhelm Liebknecht, der einhundert Jahre später formulierte: „Wissen ist Macht! Bildung macht frei!“

Trendwende: Vom sinkenden Grenznutzen des Ressourcenverbrauchs

Auf dem Hintergrund dieser geschichtlichen Erfahrung von Bildung als Befreiung wurde ganz selbstverständlich der Prozeß der Bildungsexpansion mit seinem immensen Ressourcenverbrauch als unverzichtbar, als notwendiger Bestandteil der Humanisierung der Gesellschaft begriffen. Es bestand ein Konsens darüber, daß Bildungsinvestitionen zweckmäßige, sinnvolle, unverzichtbare Zukunftsinvestitionen seien. Dieser Konsens gerät zur Zeit ins Wanken, eine Trendwende bei der Bewertung der Bildungsexpansion und ihrer öffentlichen Finanzierung zeichnet sich ab. Diese Trendwende will ich mit drei Beobachtungen umschreiben:

- In dem Maße, in dem der Verstaatlichungsprozeß der Schulbildung abgeschlossen war und als Prozeß vergessen wurde, verschob sich die Blickrichtung. In der Verstaatlichung wird nicht länger die Befreiung von Abhängigkeiten gesehen, so daß der Staat auch nicht mehr als Garant der relativen Autonomie

der Schulen wahrgenommen wird. Betont wird mehr und mehr die Indienstnahme der Schulen durch den Staat für dessen Interessen. Der Staat wird als Macht erlebt, der die Schulen autoritär und bürokratisch fesselt.

- In einer Zeit, in der nahezu alle unter Zwanzigjährigen noch Schüler oder Schülerinnen sind, verliert die immer mehr Zeit in Anspruch nehmende Bildung Teile ihres emanzipativen Charakters. Bildungszeit, die ja immer auch eine Zeit ökonomischer Abhängigkeit ist, türmt sich je länger je mehr vor der biographisch längst überfälligen Selbständigkeit auf. Dies gilt auch deshalb, weil ja nicht einmal mehr sicher ist, ob die endlich erworbenen Zertifikate nicht am Ende nur eine Bahnsteigkarte, sondern tatsächlich auch eine Fahrkarte für die Reise ins Leben sind. Die Tatsache, daß die Bundesanstalt für Arbeit in ihren Strukturanalysen zur Arbeitslosigkeit die Zwanzig- bis Fünfundzwanzigjährigen „jugendliche Arbeitslose“ nennt, verdeutlicht das Auseinanderklaffen, die Ungleichzeitigkeit von biologischer und sozialer Jugendzeit. Wen kann es da wundern, wenn sich das Wort vom „lebenslangen Lernen“ unter der Hand zum „lebenslänglichen Lernen“ wandelt?
- In einer Konstellation, in der bei der Haushaltsgesetzgebung wachsende Anforderungen und schnell kleiner werdende Finanzierungsspielräume aufeinander treffen, schrumpft die Bereitschaft, in – wenn überhaupt – erst langfristig rentierliche Bereiche zu investieren. Der Druck, unter dem die öffentlichen Haushalte stehen, ist immens: Der Schuldendienst, den sie leisten müssen, entspricht inzwischen in etwa der Gesamtheit aller Bildungsausgaben – mit steigender Tendenz. Ähnlich einschnürend werden sich die Pensionszahlungen auswirken. Bis zum Jahr 2010 wird erwartet, daß die Zahl der dann zu versorgenden Pensionäre von etwa 810.000 (1993) auf 1,04 Millionen steigt (vgl. den Versorgungsbericht der Bundesregierung in der Entwurfsfassung von 1996). Deren Pensionen wurden, anders als im Rentenversicherungssystem der Arbeiter und Angestellten, nicht angespart, sie müssen daher den laufenden Haushalten entnommen werden. Verschärft wird dies alles noch dadurch, daß auch andere Politikbereiche wie die der Gesundheits- oder der Altenpolitik mit ebenfalls sehr guten Gründen nach Mittelsteigerungen rufen (vgl. dazu ausführlicher Budde/Klemm 1994).

In diesem Umfeld schmilzt die Bereitschaft, auf neu erwachsende Anforderungen, auf aufgedeckte Mängel und auf neue Bedarfs-lagen mit „mehr vom Gleichen“ zu reagieren: mit mehr Kindern in besseren Schulen, mit mehr Lehrenden in kleineren Klassen, mit zusätzlichen Unterrichtsinhalten in ausgeweiteten Stundentafeln und verlängerten Schulzeiten. Das aus der Ökonomie vertraute Gesetz vom sinkenden Grenznutzen, demzufolge von einem bestimmten Niveau des Ressourceneinsatzes an zusätzliche Ressourcen keinen oder nur noch einen geringfügigen zusätzlichen Nutzen erbringen, breitet sich in den Köpfen aus und wird handlungsleitend.

Einschnitte: Sparstrategien und Verdichtungen

In der Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für das Schulwesen hat sich die hier skizzierte Trendwende bereits niedergeschlagen. Seit einigen Jahren sinken die Schulausgaben deutlich über das Maß hinaus, das durch den jahrelangen starken Rückgang der Schülerzahlen hätte gerechtfertigt werden können. Die Verringerung der öffentlich aufgebrauchten Mittel je Schüler ist inzwischen in den Schulen deutlich spürbar (Klemm 1995b). Die Landesregierungen setzen ihre Sparpolitik in einer Kombination von drei unterschiedlichen Maßnahmen durch: Sie erhöhen die wöchentliche Arbeitszeit von Lehrern und Lehrerinnen, z.T. durch lineare Deputatsanhebungen, z.T. durch den Abbau von Entlastungstatbeständen. Sie verringern die wöchentliche Unterrichtszeit der Lernenden, z.T. durch eine Kürzung der Stundentafel, z.T. durch den Abbau von Förder- und Differenzierungsstunden, von Teilungsmöglichkeiten und von freiwilligen zusätzlichen Unterrichtsangeboten. Schließlich lassen sie die Klassenfrequenzen ansteigen. Lehrende mit höherer Arbeitsbelastung unterrichten Lernende in größeren Lerngruppen mit weniger Unterrichtszeit.

Diese Sparstrategie wird mittel- und langfristig nicht ohne Auswirkungen auf unser Schulwesen bleiben:

- Der Unterricht wird verdichtet werden, der Zeitmangel verbietet noch so fruchtbare Umwege, schließt Rücksichtnahme auf langsamere Lerner aus, begrenzt die Räume für Wiederholung des Erarbeiteten und Festigung des Erlernten. Unterricht wird

dabei zwangsläufig frontaler werden, Schulen werden wieder mehr zu Paukschulen werden.

- Das Gewicht der überwiegend kognitiv orientierten Unterrichtsfächer wird wieder zunehmen. Eine Analyse der inzwischen durchgeführten Stundentafelkürzungen zeigt, daß in einzelnen Ländern das Ausmaß der Kürzungen sich zu mehr als einem Drittel der Unterrichtszeit eines Schuljahres aufaddiert. Erste fachspezifische Auswertungen der vollzogenen Kürzungen bestätigen Befürchtungen: Die Fächer Kunst, Musik und Sport sind überproportional betroffen (Bellenberg 1995). Angesichts der Prognosen, denen zu Folge Schlüsselqualifikationen wie Kreativität, Selbständigkeit und Teamfähigkeit künftig verstärkt gefragt sein werden, erweist sich die eingeleitete Sparpolitik als rückwärtsgewendet.
- Die Reduzierung von Individualisierung und Förderung in den Schulen bei gleichzeitiger Verdichtung sowie Abbau von Unterrichtsfächern wie Kunst, Musik und Sport wird die Bedeutung käuflicher Bildung wachsen lassen. Förderung wird in den Nachhilfeinstituten stattfinden, Sport in den Sportvereinen, Musik in den Musikschulen. Die Auslagerung von Teilen der bisher öffentlich und kostenfrei in den Schulen angebotenen Bildung in kommerzielle Institutionen wird der deutsche Weg der Privatisierung werden (Budde/Klemm 1994). Bei der Inanspruchnahme derartiger Angebote werden sich in Abhängigkeit von Bedarf, Preisen und sozialisatorischer Nähe zu den angebotenen Inhalten beachtliche selektive Prozesse einstellen. Wer Privatisierung in dieser Gestalt zuläßt oder gar befördert, sollte sich der Bedeutung des lateinischen Verbes 'privare' erinnern: es bedeutet 'befreien' ebenso wie 'berauben'.

Auswege: Effektivität, Verteilungsgerechtigkeit und Präzisierung der Aufgaben

Wer glaubt, man könne sich gegen diese Entwicklung stemmen, indem man das Steigern der Bildungsausgaben, wenigstens aber das Halten des erreichten Niveaus einfordert, mag moralisch gesehen die 'richtige' Position bezogen haben, zeigt aber zugleich, daß er die Brisanz der Lage der öffentlichen Finanzen und

das weiteren Bildungsausgaben gegenüber eher feindlich gesonnene Klima unterschätzt. Derzeit verfügt wohl niemand über die Macht, mehr Ressourcen für die Schulen zu erstreiten.

Wenn diese Einschätzung richtig ist, kommt es vordringlich darauf an, die fast 80 Milliarden DM, die jährlich für Schulen ausgegeben werden, effektiver einzusetzen. Zwei Beispiele können hier bisher ungenutzte Möglichkeiten verdeutlichen: Für die etwa 350.000 Schüler und Schülerinnen, die jährlich in Deutschland eine Klasse wiederholen, werden 20.000 Stellen mit Gesamtkosten von 1,5 Milliarden DM eingesetzt. Würde nicht schon ein Teil dieses Geldes, setzte man es vorbeugend ein, den meisten dieser Kinder und Jugendlichen die Erfahrung des Versagens ersparen? Oder: Etwa 40 % der Abiturienten streben nach dem Abitur eine außeruniversitäre Ausbildung an, durchlaufen also auf dem Weg der additiven Doppelqualifikation die Schulen der Sekundarstufe II gleich doppelt. Studien aus Nordrhein-Westfalen zeigen, daß die Verbindung von Allgemein- und Berufsbildung, etwa durch den Erwerb der Hochschulreife und eines Berufsbildungsabschlusses, deutlich kostengünstiger ist (KM-NW 1992, S. 104ff). Reformen sind denkbar und z.T. auch vorgeführt, die Schulehalten verbessern und preiswerter machen.

Verbesserungen bei der Ressourcennutzung müssen von Anstrengungen begleitet werden, die Schulausgaben, die in Deutschland getätigt werden, gerechter zu verteilen. Warum, so muß dringlicher als bisher gefragt werden, ist der Unterrichtsausfall auch und gerade in den allgemeinbildenden Fächern der Berufsschulen so viel größer als der in gymnasialen Oberstufe? Warum ist der Gesellschaft der Bildungsweg eines Abiturienten von der Grundschule bis zum Abitur so viel mehr wert als der eines Auszubildenden von der Grundschule über die Hauptschule bis zum Abschluß der Lehre? Warum werden Fördermittel wie Schülertransportkostenerstattung oder Lehrmittelbezuschussung so weitgehend einkommensunabhängig gewährt? Verteilungsgerechtigkeit würde Schulen zwar nicht preiswerter, aber einer demokratischen Gesellschaft würdiger machen.

Wenn sich erweist, daß Schulgeld effektiver und gerechter eingesetzt wird, dann – und erst dann – kann die Forderung nach zusätzlichen Haushaltsmitteln wirksam vorgetragen werden. Dabei wird es darauf ankommen, deutlich zu machen, in welch

großem Umfang durch den Bildungshaushalt Aufgaben finanziert werden, die nicht zu den originären Leistungen der Schulen zu zählen sind, die ihnen aber gleichwohl aufgebürdet werden. Wenn das Schulsystem z.B. seine ganztägigen Angebote mit hohen Kosten ausweitet, so leistet es damit in erster Linie einen Beitrag zur Familien- und Arbeitsmarktpolitik. Oder, um ein anderes Beispiel zu nennen: Wenn die berufsbildenden Schulen ihre vollzeitschulischen Angebote ausweiten, um Jugendlichen, die keinen Ausbildungsplatz erhalten haben, eine Berufsausbildung zu vermitteln oder um ihnen wenigstens eine sinnvolle Wartezeit bis zum Erhalt eines Ausbildungsplatzes anzubieten, dann leisten sie damit da Ersatz, wo das duale Ausbildungssystem so offensichtlich versagt. Für die weitere Debatte um die Höhe der Schulausgaben ist eine Verständigung über das Ausmaß der Aufgaben unserer Schulen erforderlich. Wenn innerhalb der Ausgaben für das Schulwesen die originären Schulausgaben von überwältigten Ausgaben unterschieden würden, dann würde deutlich, daß die Schulen – finanziell gesehen – kein Faß ohne Boden sind, sondern daß die zusätzlich verbrauchten Mittel für Aufgaben eingesetzt und weiter verbraucht werden, die den Schulen zusätzlich aufgebürdet werden, weil andere Institutionen sie nicht übernehmen.

Was ich vorschlage ist dreierlei: Das Einüben eines kostenbewußten Umgangs mit Bildungsressourcen anstelle unsinniger Ausgaben für überholte Strukturen und unzeitgemäße pädagogische Gewohnheiten, das verteilungsgerechte Ausgeben des verfügbaren Schulgeldes anstelle der Bevorzugung ohnedies Privilegierter und schließlich eine klare Bestimmung und Abgrenzung schulischer Aufgaben anstelle immer neuer Funktionsanreicherungen.

Würde dies eingeleitet, so ergäben sich allerdings ein Bruch mit lieb gewordenen Gewohnheiten und erhebliche Umverteilungen, die nur ein öffentlich getragenes und verantwortetes Schulsystem einleiten kann. Für mich, so möchte ich schließen, gilt bei einer derartigen Machtfrage immer noch der Satz aus Heinrich Manns 'Ein Zeitalter wird besichtigt': „Die Gesellschaft aber, wenn sie nicht ausgleicht, wofür bestände sie?“ (Mann 1988, S.46).

Der Bildungsgutschein

1. Einführung

Bereits Mitte der 50er Jahre entwickelte Milton Friedman in den USA das Modell des *Education Voucher*, des *Bildungsgutscheins*, als Alternative zum staatlichen Bildungsmonopol.

Wir kennen es nicht anders: Bildung ist für den Bürger kostenfrei, denn sie wird aus dem Staatshaushalt finanziert. I.d.R. weiß der einzelne gar nicht, was sein Schulbesuch den Steuerzahler kostet. Er hat aber auch wenig Einfluß auf die Art des Bildungsangebots und muß nehmen, was der Staat ihm anbietet. Vor allem drei Folgen eines staatlich zur Verfügung gestellten und finanzierten Bildungswesens werden immer wieder kritisiert:

- Die Bildungsbeteiligung der Bevölkerung ist abhängig von der Sozialschichtzugehörigkeit. Durch ungleichmäßige Nutzung des aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanzierten Bildungsangebots ist nicht nur die Gleichmäßigkeit der Verteilung von Bildungschancen in Frage gestellt, es finanzieren auch diejenigen, die das Bildungssystem frühzeitig verlassen, über ihre Steuerzahlungen die Ausbildung der sowieso schon Privilegierten mit.
- Der Staat normiert mit seinem Bildungsangebot einen mittleren Durchschnitt, der der Vielfalt der Begabungen und individuellen Bildungsbedürfnisse der Lernenden nicht gerecht wird. So stellt Jencks fest, daß, „bei dem Versuch, jedem gerecht zu werden, (...) Schulen letztlich oft niemandem gerecht (werden),“ (Jencks 1970, S. 50). Das System ist zudem nicht flexibel und anpassungsfähig genug, um Unterschied-

lichkeiten und Veränderungen der Nachfragerpräferenzen ausreichend zu berücksichtigen.

- Es gibt wenig Raum und Motivation für Eigeninitiative und besonderes Engagement der Bildungseinrichtungen. Starre Richtlinien, der Zwang zur Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit und fehlender Wettbewerb der Schulen untereinander bei gleichmäßiger Finanzausstattung sind kaum geeignet, die Phantasiekrise staatlicher Bildungsreformdebatten zu beleben.

Ist also mehr Markt im Bildungswesen gefragt?

Sicher geht es nicht wie im Zuge der Privatisierung anderer öffentlicher Aufgabenbereiche darum, den Staat hier aus seiner Verantwortung zu entlassen. Die Bereitstellung staatlich finanzierter Bildungsleistungen leitet sich zumindest für den Pflichtschulbereich aus der gesetzlichen Schulpflicht ab und steht als Basisfinanzierung auch für den übrigen Bildungsbereich außer Frage, denn Schulgeld- und Lernmittelfreiheit sind hart errungene Grundvoraussetzungen, um auch einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen den Besuch weiterführender Schulen bzw. von Hochschulen zumindest materiell zu ermöglichen. Nachdenkenswert erscheint allerdings die Einbeziehung von solchen marktwirtschaftlichen Elementen in das Bildungssystem, die geeignet erscheinen, das staatliche Steuerungssystem in seiner Effizienz zu verbessern.

2. Die Grundidee des Bildungsgutscheins

Durch Bildungsgutscheine sollen die Vorteile eines freien Bildungsmarktes mit den Vorteilen staatlicher Bildungsfinanzierung verbunden werden. Der Grundgedanke dieses Modells ist einfach:

Das Voucher-System sieht vor, daß die Steuergelder, mit denen bisher direkt die Ausbildungsinstitutionen finanziert wurden, nun in Form von Bildungsgutscheinen an die Auszubildenden verteilt werden, die sich damit ihre Bildung selbst kaufen können. Der Voucher stellt einen bestimmten Geldwert dar, für den der Auszubildende von einer öffentlichen oder auch privaten Bildungsinstitution seiner Wahl ein bestimmtes Maß an Ausbildung als

Gegenwert erhält. Die Ausbildungsinstitution löst die Vouchers wiederum beim Bildungsministerium oder einer regionalen Erziehungsbehörde in Bargeld ein, mit dem sie ihre Ausbildungsangebote finanziert.

Man erhofft sich davon ein nachfragegesteuertes breites Bildungsangebot, das sich stärker an den Präferenzen der Auszubildenden orientiert und die Wahlmöglichkeiten des einzelnen erhöht. So stellte bereits Friedman fest: „Wenn die gegenwärtig gezahlten Subventionen des Staates statt für die Schulen auf einmal für die Eltern zur Verfügung stünden, und zwar ohne Rücksicht darauf, wohin sie ihre Kinder zur Schule schickten, würde schlagartig eine breite Vielfalt von Schulen entstehen, um die sich dann entwickelnde Nachfrage zu befriedigen“ (Friedman 1971, S. 12).

Die daraus resultierende Selektion begünstigt die besten Schulen, die den größten Schülerzustrom haben und folglich auch über die meisten Mittel verfügen, während unrentable Schulen mit wenig nachgefragtem Lernangebot entweder ihr Angebot und ihre Organisations- und Wirtschaftsweise umstellen müßten oder weniger Geld erhalten und letztlich ganz vom Markt verschwinden würden. Das garantiert optimale Allokation der vorhandenen Ressourcen. Mit dem Voucher-System sind nach diesen Vorstellungen verschiedene Vorteile verbunden:

- bei hoher Ausbildungsqualität kontinuierliche Innovations- und Reformbereitschaft der Ausbildungsinstitute, da sie wettbewerbsfähig bleiben müssen;
- optimale Allokation der vorhandenen Ressourcen, da bei effizienter Wirtschaftsweise ein größtmögliches, vielseitiges Bildungsangebot bereitgestellt wird;
- Ausrichtung des Bildungsangebotes an der Nachfrage der mit Kaufkraft ausgestatteten Bürger, die dadurch auf Quantität und Qualität der Schulen direkt Einfluß nehmen können;
- gleichmäßige Verteilung der vorhandenen Haushaltsmittel unter den Anspruchsberechtigten und damit größere Verteilungsgerechtigkeit.

Die Nachteile eines solchen an Marktgesetzmäßigkeiten orientierten Bildungssystems liegen auf der Hand, denn alle Probleme

einer freien Marktwirtschaft werden, wenn das Modell des Bildungsgutscheins wie oben beschrieben eingeführt wird, auch auf den Bildungsbereich übertragen. Befürchtet wird vor allem, daß:

- die individuelle Nachfragerpräferenz unterhalb der gesellschaftlich notwendigen und wünschbaren Bildungsnachfrage liegt;
- die unterstellte rationale Entscheidungsfähigkeit der Abnehmer mangels Markttransparenz und sozialschichtabhängiger Informationsdefizite faktisch nicht gegeben ist;
- die Qualität von Bildungsleistungen als „Erfahrungsgüter“ erst ex post von den Nachfragern beurteilt werden kann;
- sich die Qualitätsschere zwischen den Schulen durch „Creaming-Effekte“ weiter öffnet und dadurch Segregationseffekte im Bildungsbereich statt abgebaut eher noch verstärkt werden;
- durch Angebotsvielfalt die gesellschaftliche Partikularisierung auch im Bildungswesen fortschreitet (vgl. Weiß 1993a, S. 59).

Dies sind im wesentlichen auch die Argumente, die gegen eine marktmäßige Steuerung des Bildungssystems vorgebracht werden und mit denen die staatliche Zuständigkeit in diesem Felde begründet wird.

3. Kritik am Voucher-System und mögliche Varianten

Dem Vorschlag eines Voucher-Systems liegt die Annahme zugrunde, „daß Angebot und Nachfrage bei Bildung ebenso wie bei einem ökonomischen Gut über den Markt geregelt werden können und der Marktmechanismus zu einem Optimum der Ausbildung führt: Die Konsumentensouveränität und die freie Konkurrenz der Anbieter von Ausbildung sollen eine optimale Quantität und Qualität von Ausbildung gewährleisten“ (Steinbach 1972, S. 1).

Die Annahme souveräner rationaler Entscheidungsfähigkeit der Nachfrager impliziert, daß die Auszubildenden das Bildungsangebot vollständig überblicken, die Unterschiede feststellen und

beurteilen können und sich über ihre zukünftige Berufs- und Lebensperspektive so im klaren sind, daß sie daraufhin ein für sie geeignetes Bildungsangebot auswählen können. Hier muß jedoch mit Defiziten gerechnet werden. Und sicher trifft hinsichtlich der Vollständigkeit der Informationen über das Bildungsangebot Heads Feststellung zu, daß es um diese um so schlechter bestellt ist, je umfassender das Gut ist, je indirekter und entfernter der Nutzen aus dem Gut ist und je seltener es gekauft wird (vgl. Head 1969).

Das gilt allerdings nicht nur für Bildung, sondern trifft auf viele Konsumentenentscheidungen zu. Der Markt behilft sich mit Werbung bzw. nimmt den Kaufinteressenten in die Pflicht, selbst aktiv zu werden und sich zu informieren.

Voraussetzung für rationale Informationssammlung und -verarbeitung ist ein bestimmtes Maß an Bildung, über das nicht alle Gesellschaftsmitglieder gleichermaßen verfügen. Für die Nachfrager selbst gilt, daß das Vorhandensein geeigneter Kriterien zur Beurteilung der jeweiligen Bildungsqualität zumindest für die Phase der allgemeinen Erstausbildung nicht vorausgesetzt werden kann, sondern im Gegenteil ein wesentliches Ziel der Bildungsanstrengungen dieser Altersstufe ist. Auch verfügt der einzelne in dieser Lernphase über keine bereits gemachten vergleichbaren Erfahrungen, die ihm als Entscheidungsgrundlage dienen könnten.

Getroffene Ausbildungsentscheidungen sind zudem nicht beliebig oft korrigierbar, da die Wahl bestimmter Bildungsgänge Folgeschritte bereits impliziert bzw. eine Reihe von Alternativen ausschließt und Präferenzänderungen in der Regel mit Zeit- und damit finanziellen Verlusten verbunden sind. Das wiegt besonders schwer, weil von der Bildungsentscheidung, die für minderjährige Kinder und Jugendliche deren Eltern treffen, individuelle Lebenschancen in starkem Maße abhängen, Eltern i. d. R. aber auf der Basis ihrer eigenen sozialen Erfahrungen wählen. „Wahlfreiheit über Bildungsentscheidungen birgt insofern eine große Schwierigkeit, als einige Eltern deutlich besser in der Lage sind zu entscheiden als andere, und dieser Vorteil wird an ihre besser ausgebildeten Kinder weitergegeben, wodurch im Laufe der Zeit ein kumulativer Vorteil geschaffen wird, der den durch die Verer-

bung von Besitz entstandenen Ungleichheiten vergleichbar ist“ (Blaug 1970, S. 309).

Blaug selbst wendet jedoch ein, daß „elterliche Inkompetenz (...) nicht als zwingender Grund vorgeschoben werden (kann), um das Voucher-System zu verwerfen, besonders weil die offensichtliche Inkompetenz der meisten Eltern in Erziehungsfragen selbst Resultat der Tatsache ist, daß so wenig Eltern die Gelegenheit hatten, ihre Ausbildung zu wählen, denn sicherlich ist der beste Weg wählen zu lernen, selbst wählen zu müssen“ (Blaug 1967, S. 37).

Ernüchternd sind in diesem Zusammenhang allerdings die Ergebnisse aus einem Modellversuch zum Voucher-System in Alum Rock/Kalifornien aus den 70er Jahren, wonach für die Schulwahl weniger das Schulprogramm oder das pädagogische Konzept der Schule als vielmehr ganz pragmatische Gründe wie z. B. die Nähe zum Wohnort der Familie ausschlaggebend waren (vgl. Weiß 1995f).

Regulierende Intervention des Staates oder öffentlicher Instanzen im Bildungssystem ist sicherlich erforderlich und auch legitim, um Willkür der Ausbildungsanbieter zu verhindern, die sich die Uninformiertheit vieler Eltern für ihre Geschäftsinteressen zunutze machen könnten. So wird immer wieder hinsichtlich Angebotsvielfalt und Wahlfreiheit der Nachfrager vor unseriösen Bildungseinrichtungen gewarnt und ein gewisser Schutz der Auszubildenden vor Mißbräuchen privater Bildungsanbieter gefordert. Dazu bedarf es einmal eines ausgebauten funktionsfähigen Informationssystems. Außerdem können öffentliche Instanzen auf das Bildungsangebot auch privater Institute Einfluß nehmen, indem die Einlösung der Vouchers an Mindeststandards gebunden ist, deren Einhaltung durch ein Akkreditierungsverfahren, vergleichbar den Gütesiegeln im Weiterbildungsbereich, regelmäßig überprüft wird.

Von den Gegnern eines Voucher-Systems wird weiterhin befürchtet, daß die gesellschaftliche Integrationsfunktion des Bildungs- und Erziehungssystems zugunsten der Wahlfreiheit der Auszubildenden aufgegeben und dieses so zu einer sozial trennenden Einrichtung wird. Gleichgesinnte Eltern sind durch das Voucher-System in der Lage, eine ihren Vorstellungen entsprechende Schule zu wählen und sich dadurch sozial zu isolieren. Egal ob

ethnische, religiöse oder politische Einstellungen die pädagogischen Vorstellungen der Elternschaft einer Schule prägen, in jedem Fall wird dadurch eine Homogenität der Klientel begünstigt, die dem Ziel sozialer Integration entgegensteht.

Von Segregationsprozessen wären besonders Kinder unterprivilegierter Bevölkerungsgruppen sowie verhaltens- oder lerngestörte Kinder betroffen, die durch spezielle Auslesemechanismen am Besuch der von ihnen gewählten Schule gehindert werden könnten. Durch solche „Creaming-Effekte“ würden Problemgruppen des Bildungssystems in einem noch stärkeren Maße als bisher in gesellschaftliche Randpositionen gedrängt. Da der Staat -zumindest bis zum Ende der Pflichtschulzeit- verfassungsmäßig allen Jugendlichen ein gleichwertiges Lernangebot garantiert hat, bliebe es Aufgabe der öffentlichen Schulen, solche Schülergruppen bildungsmäßig zu versorgen. Sie würden so zum Auffangbecken von Problemschülern. Das würde auch qualifizierte Lehrer nur wenig motivieren, an öffentlichen Schulen zu unterrichten, so daß zu befürchten wäre, daß das Schicksal der Hauptschule als Restschule zum Schicksal der staatlichen Schulen schlechthin werden könnte (vgl. Weiß 1984).

Gerade hier sind jedoch eine Reihe von Modifikationen des Voucher-Systems denkbar und z.T. auch schon erprobt, die soziale Segregation erschweren. Bei einem von Christopher Jencks im Auftrag des Office of Economic Opportunity entwickelten Vorschlag zur Erprobung des Voucher-Systems war die Schülerauswahl z.B. folgendermaßen geregelt:

Zu Beginn eines Schuljahres gibt jede Schule der Educational Voucher Agency ihre Aufnahmekapazität bekannt. Grundsätzlich ist jede Schule verpflichtet, alle angemeldeten Schüler aufzunehmen. Übersteigen die Bewerbungen die Aufnahmekapazität der betreffenden Schule, muß mindestens die Hälfte der Plätze durch das Los vergeben werden. Außerdem soll insgesamt die soziale Zusammensetzung der Schüler dem Anmeldungsquerschnitt entsprechen. „Dadurch kann keine Schule nur begabte Schüler auswählen und alle Problemschüler abweisen“ (Jencks 1970, S. 50).

Trotzdem besteht für die Schulen immer noch die Möglichkeit, durch besonders hohe Schulgebühren bereits bei den Anmeldungen eine schichtspezifische Auslese zu treffen, denn für teure

Schulen werden sich nur solche Eltern entscheiden, die über das nötige Geld verfügen, um die über dem Voucherwert liegenden Zusatzkosten zu decken. Auch das kann verhindert werden, indem nur solche Ausbildungsinstitute Vouchers einlösen können, deren Gebühren den Voucherwert nicht übersteigen.

Gerade dadurch, daß das Voucher-System jeden Anspruchsberechtigten unabhängig von seiner wirtschaftlichen Situation mit Kaufkraft ausstattet, werden auch unterprivilegierte Familien stärker als bisher in die Lage versetzt, ihre Kinder auf die Schule ihrer Wahl zu schicken. Privatschulen werden so z.T. von ihrem Elitecharakter befreit und allen zugänglich gemacht. „Dadurch erhielten auch einkommensschwache Eltern die gleichen Wahlmöglichkeiten bezüglich des Schulbesuchs ihrer Kinder, die gut verdienende Eltern bereits haben. Das würde alle öffentlichen und privaten Schulen einschließen, die am Voucher-System teilhaben“ (vgl. Jencks 1970, S. 50).

Eine gleichmäßige und gleichberechtigte Partizipation aller Auszubildenden am zur Verfügung stehenden Bildungsangebot, durch die die bestehende soziale Desintegration im Bildungswesen abgebaut werden könnte, hängt wesentlich von der Höhe des Voucherwerts ab. Deckt der Voucherwert für den jeweiligen Ausbildungsgang nur die Durchschnittskosten, sind einkommensschwache Schichten benachteiligt, da sie nur solche Ausbildungsinstitute wählen können, deren Gebühren mit ihrem Voucher ausgeglichen werden können. Wohlhabenden Familien stehen dagegen für ihre Kinder exklusive Ausbildungsstätten mit hohen Gebühren offen, die letztendlich ihren Absolventen durch tatsächlich oder vermeintlich bessere Ausbildungsqualität Wettbewerbsvorteile sichern und so die Ungleichheit der Bildungs- und damit Lebenschancen verfestigen.

Das könnte dadurch kompensiert werden, daß der Voucherwert umgekehrt proportional zum Familieneinkommen steigt, bei bedürftigen Auszubildenden also über den durchschnittlichen Ausbildungskosten liegt. Der höhere Voucherwert setzt dann auch finanziell schlechter gestellte Familien in die Lage, ihren Kindern den Besuch qualifizierter Ausbildungsinstitute zu ermöglichen oder stellt für die Ausbildungsstätte einen Anreiz dar, unterprivilegierte Auszubildende aufzunehmen. Von dem über den tatsächlichen Kosten liegenden Voucherwert könnten für diese Jugend-

lichen kompensatorische Lernangebote oder andere zusätzliche Förderungsprogramme finanziert werden.

Ein solches System positiver Diskriminierung wurde in Milwaukee/Wisconsin erprobt. Hier wurden Vouchers in Höhe von 2.500 Dollar an Kinder aus sozial benachteiligten Bevölkerungsschichten vergeben, um auch ihnen den Besuch von Privatschulen unabhängig vom Familieneinkommen zu ermöglichen (vgl. Weiß 1993a).

Es können an dieser Stelle nicht alle denkbaren und möglichen Varianten des Vouchersystems dargestellt werden, es sollte aber deutlich geworden sein, daß durch Modifikationen des Ausgangsmodells viele der durchaus berechtigten Einwendungen gegen den Bildungsgutschein gegenstandslos werden: Die allgemeine Schulpflicht in Verbindung mit einem gut ausgebauten Informationssystem garantiert ein gesellschaftlich gewünschtes Bildungsminimum für jeden Heranwachsenden; eine staatliche Rahmenordnung in Verbindung mit Akkreditierung sichert eine Mindestqualität des staatlichen und privaten Bildungsangebots und gewährleistet Verbraucherschutz; durch Kopplung der Vouchereinlösung an Auflagen läßt sich soziale Integration im Bildungswesen steuern, und soziale Komponenten können durch Art und Höhe des Voucherwerts berücksichtigt werden.

4. Der Bildungsgutschein und Schulen in freier Trägerschaft

Es liegt nahe, daß vor allem die Verbände nichtstaatlicher Schulen an der Einführung eines Gutscheinsystems interessiert sind und dies auch immer wieder gefordert haben (vgl. Vogel 1972; Maurer 1994a und 1994b; Behrens 1994; Schickert 1996). Schulen in freier Trägerschaft erhalten nach staatlicher Anerkennung lediglich einen Teil ihrer Aufwendungen vom Staat refinanziert, sind also gezwungen, Schulgeld zu erheben. Das bringt sie trotz Differenzierung der Elternbeiträge nach deren Leistungsfähigkeit in den Ruf, elitäre Bildungseinrichtungen für Kinder wohlhabender Eltern zu sein. „Aufgrund der ungenügenden finanziellen und rechtlichen Absicherung sind die meisten privaten Schulen nur bedingt in der Lage, in vollem Umfang öffentliche Bildungsauf-

gaben wahrzunehmen. Das liegt in den meisten Fällen nicht an deren elitären Selektionsabsichten, sondern am Mangel einer ausreichenden staatlichen Bezuschussung“ (Maurer 1994a, S. 29). Eltern, die sich für eine private Schule entscheiden, sind doppelt belastet, denn sie finanzieren über ihre Steuerabgaben das staatliche Bildungsangebot und müssen außerdem durch Schulgeldzahlungen die unzureichenden staatlichen Privatschulzuweisungen ausgleichen. „Selbst unter diesen ungünstigen Bedingungen wächst der Anteil privater Bildungseinrichtungen ständig. Unzweifelhaft ist diese Tatsache Ausdruck für ein wachsendes Bildungsinteresse, das z.T. unter hoher Opferbereitschaft und großem Engagement auf seiten der Lehrer- und Elternschaft umgesetzt wird“ (a.a.O.). Der Bildungsgutschein, der direkt die Nachfrager mit Kaufkraft ausstattet, würde ermöglichen, daß sich die Auszubildenden bzw. deren Eltern unabhängig von ihrer individuellen Zahlungsfähigkeit eine Schule auswählen könnten. Staatliche Schulen müßten dann mit den privaten Schulen um die Schüler konkurrieren, müßten sich stärker als bisher an den Präferenzen der Nachfrager orientieren und ein eigenes pädagogisches Profil entwickeln, wollen sie am Bildungsmarkt wettbewerbsfähig bleiben. Neben Wahlfreiheit und größerer Verteilungsgerechtigkeit erhofft man sich auch Förderung einer der Nachfragevielfalt entsprechenden Schulvielfalt und eine direkte Einflußnahme der Bürger auf Quantität und Qualität des Bildungsangebots. Im Mai 1996 verabschiedete das Europäische Forum für Freiheit im Bildungswesen (E/F/F/E) ein Thesenpapier zur Bildungsfinanzierung, das die Position freier Bildungsinitiativen zu dieser Fragestellung spiegelt und in dem auch der Bildungsgutschein gefordert wird. Einige für diesen Diskussionszusammenhang zentrale Thesen sollen darum hier wiedergegeben werden: „(...)“

These 3: Freiheit im Bildungswesen verlangt eine Trennung von Bildungsangebot und staatlicher Finanzierung. Der Staat beschränkt sich darauf, unter Einbeziehung geeigneter Selbstverwaltungsorgane den rechtlichen Rahmen für die Mittelaufbringung und -verteilung zu schaffen und zu garantieren. (...)

These 5: Pädagogische Autonomie und finanzielle Autonomie bedingen sich gegenseitig. Jedoch dürfen Bildungseinrichtungen nicht unter das Diktat der Kommerzialisierung geraten. Daher

sind soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit bei der Ausgestaltung der Autonomie zu gewährleisten. (...)

These 7: Chancengleichheit läßt sich nur dann praktisch verwirklichen, wenn Schulen in staatlicher und freier Trägerschaft die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel erhalten.

These 8: Schulen im allgemeinbildenden Bereich haben Anspruch auf Deckung der allgemeinen Kosten. Die Finanzierungsform soll dem Grundsatz öffentliche Finanzierung und individuelle Mittelenkung genügen (z.B. in Form von Pauschalbezuschussung pro Schüler oder per Bildungsgutschein) (...)“ (E/F/F/E, Annener Berg 13, D-58454 Witten).

Um pädagogische Profilbildung der Einzelschule, Eigenverantwortung und Selbststeuerung als Gestaltungsgrundsätze geht es auch bei der aktuellen Diskussion um Schulautonomie. Eine vom Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen eingesetzte Bildungskommission hat mit der Denkschrift „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ eine umfassende Empfehlung zur Um- und Neugestaltung des Schulsystems vorgelegt, in der schulorganisatorische Fragen einen bedeutenden Stellenwert haben. So kritisiert die Kommission am derzeitigen Steuerungssystem: „Das System vertraut (...) auf die qualitätssichernde Wirkung von Verfahrensvorschriften und vereinheitlichenden Regulierungen. Das öffentliche Schulwesen leidet darunter, daß es mit weitgehend standardisierten Modellen betrieben wird und einer Herausforderung durch alternative und konkurrierende pädagogische und organisatorische Modelle kaum ausgesetzt ist. Qualitätsverbessernde Impulse, die sich aus einem Wettbewerb unterschiedlicher Konzepte ergeben könnten, spielen bisher kaum eine Rolle im Steuerungssystem. (...) Das System tendiert vielmehr zur Stabilisierung vorhandener Strukturen und Verfahren“ (Bildungskommission NW 1995, S. 152 f). Das auf Selbststeuerung und Selbstorganisation zielende Konzept einer teilautonomen Schule basiert neben kontinuierlicher Qualitätsverbesserung und effektivem Ressourceneinsatz durch Wettbewerb der Schulen untereinander auch im Bereich der Mittelverwendung auf Selbstgestaltung und Selbstverantwortung. Der Staat hat durch Zuweisung eines Pauschalbudgets, das von den Schulen eigenverantwortlich bewirtschaftet wird, einheitliche Finanzierungsvoraussetzungen für alle öffentlichen und privaten Schulen zu schaffen und Min-

deststandards zu garantieren. Einer Marktsteuerung der Ressourcen wird von der Kommission allerdings ebenso eine Absage erteilt wie dem Voucher-System: „Die zugewiesenen Mittel dürfen nicht ausschließlich an die Schülerzahl gekoppelt sein und mit den Schülerinnen und Schülern und deren Anmeldeverhalten von Schule zu Schule wandern“ (a.a.O., S. 212). Die Kommission hatte bei ihren Überlegungen zur Neugestaltung von Verantwortung und Steuerung im Schulwesen vor allem die derzeitige Bildungsverwaltungsstruktur im Blick. Dadurch gelingt es nicht, die eigenen Grundsätze konsequent umzusetzen und Selbstbestimmung und Eigenverantwortung über die Einzelschule hinaus auch auf die Nachfrager auszudehnen. „Daß Eltern ein Selbstbestimmungsrecht darüber ausüben könnten, für welches Bildungsangebot sie Steuergelder eingesetzt haben möchten, erscheint noch immer utopisch,“ (Jach 1994, S. 6).

5. Erfahrungen mit dem Bildungsgutschein

Die empirische Basis zur Beurteilung des Voucher-Systems ist bis heute recht dürftig. Zwar gibt es vor allem in Großbritannien und den USA seit den 50er Jahren immer wieder Vorstöße und erbitterte bildungspolitische Kontroversen um Erprobung und Einführung des Bildungsgutscheins, bisher konnten jedoch alle diese Versuche erfolgreich abgewehrt werden. Von seiten der Schulverwaltung und der Lehrer an staatlichen Schulen kam dabei der schärfste Widerstand. „Man befürchtete, daß durch Vouchers die öffentlichen Schulen untersubventioniert würden, während nur die Privatschulen von einem derartigen System profitieren würden. (...) Der Voucher sei ein Versuch, staatliche Gelder in die Privatschulen zu pumpen und das staatliche Schulwesen trokenzulegen“ (Maurer 1994a, S. 49).

In Großbritannien war Anfang der 80er Jahre in Kent ein großangelegtes Experiment zur Erprobung des Voucher-Systems geplant, das 52 Schulen und 8.100 Einwohner erfassen sollte. Es kam jedoch nicht zur Durchführung, da vorauslaufende Befragungen ergeben hatten, daß nur ein kleiner Prozentsatz der Eltern bei freier Schulwahl eine andere als die derzeit besuchte Schule für ihre Kinder wählen würde. Selbst bei Einbeziehung auch

privater Schulen in den Versuch votierten nur 17% der Elternschaft für einen Schulwechsel (vgl. Attkinson 1983).

Praktische Erfahrungen mit dem Voucher-System liegen bisher nur aus den USA vor. Der oben schon erwähnte Vorschlag von Jencks für eine regulierte Gutscheivergabe wurde Mitte der 70er Jahre in Alum Rock/Kalifornien mit dem Ziel sozialer Integration von Unterschichtskindern unterschiedlicher ethnischer Zugehörigkeit in einem Modellversuch erprobt. Für den hier entwickelten Diskussionszusammenhang haben diese Ergebnisse jedoch wenig Aussagekraft, da der Versuch nur staatliche Schulen einschloß. Auch wurden die Finanzmittel in Form von Vouchers nicht direkt den Eltern, sondern den Schulen zur Verfügung gestellt. Die Absicht, die Einführung des Bildungsgutscheins in Kalifornien per Volksentscheid herbeizuführen, ist aufgrund von Aktionen der Lehrerverbände und Gewerkschaften inzwischen bereits zum zweiten Mal (1979 und 1994) gescheitert, obwohl in einer repräsentativen Umfrage 1992 noch 70% der Bevölkerung und sogar 78% der betroffenen Schülereltern für das Voucher-System votiert hatten (vgl. Weiß 1993b).

Empirische Befunde zum behaupteten Marktversagen im Bildungswesen ebenso wie zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Marktes in diesem Bereich fehlen bis heute, so daß die Diskussion um Vouchers im wesentlichen auf Annahmen beruht (vgl. Weiß 1995f). In Amerika erschien 1990 eine viel beachtete Studie von John E. Chubb und Terry M. Moe zum Effizienzvergleich zwischen staatlichen und privaten Schulen, die den Anspruch erhebt, die Überlegenheit eines marktgesteuerten Schulwesens auch empirisch nachgewiesen zu haben. Vor allem aufgrund methodischer Mängel sind allerdings auch diese Untersuchungsergebnisse wenig überzeugend (vgl. zur Kritik an Chubb & Moe bes. Weiß 1992 und 1993c).

Eines aber zeigen die ausländischen Beispiele deutlich: Innovative Veränderungen im Bildungssystem, zu denen auch die Einführung des Bildungsgutscheins gehört, dürfen nicht administrativ verordnet werden. So meint Maurer, daß „eine ‘von oben’ verordnete Schulautonomie (...) nur ein weiteres subtiles Kontrollinstrument innerhalb eines nach wie vor bürokratischen Systems dar(stelle)“ (Maurer 1994a, S. 51). Und auch die Bildungskommission Nordrhein-Westfalen stellt fest: „‘Von oben’ organi-

sierte Innovationsprozesse laufen in der Praxis oftmals ins Leere, da sie nicht von Anfang an getragen werden vom persönlichen Engagement derjenigen, die sie vor Ort umsetzen sollen“ (Bildungskommission NW 1995, S. 153).

6. Ausblick

Durch die aktuelle Debatte um eine Reform des Hochschulzuges und der Hochschulfinanzierung und hier vor allem durch den Vorstoß des baden-württembergischen Wissenschaftsministers Klaus v. Trotha wird das Modell des Bildungsgutscheins z.Zt. auch in Deutschland wieder diskutiert (vgl. auch die Beiträge von Grüske und Dohmen in diesem Band). Hintergrund sind Finanzknappheit bei Bund und Ländern auf der einen und kostenintensive überlange Studienzeiten auf der anderen Seite, die die Forderung nach Studiengebühren wieder haben lauter werden lassen. V. Trotha will die unpopulären Studiengebühren so mit der Vergabe von Bildungsgutscheinen kombinieren, daß ein 12-semestriges Studium aus einem jedem Studierenden zustehenden individuellen Bildungsguthaben finanzierbar und damit kostenfrei ist. Erst ab dem 13. Studiensemester müssen sich Langzeitstudenten mit DM 1.000 pro Semester an ihren Studienkosten selbst beteiligen. Daß es hierbei weniger um Privatisierung der Hochschulausgaben als vielmehr um wachsendes Kostenbewußtsein und verantwortlichen Umgang mit knappen Ressourcen auf seiten der Abnehmer geht, liegt angesichts durchschnittlicher Studienkosten von DM 12.241 (bei einer Bandbreite von DM 5.281 in Sprach- und Kommunikationswissenschaften und DM 36.126 in Humanmedizin) pro Jahr auf der Hand. Gleichzeitig erhofft man sich vom Wettbewerb der Hochschulen untereinander ein nachfrageorientiertes effizientes Studienangebot.

Obwohl das Modell des Bildungsgutscheins immer wieder als eine mögliche Finanzierungsalternative auch im Zusammenhang mit Finanzengpässen der öffentlichen Hand diskutiert wird, fließt durch Bildungsgutscheine – zumindest solange sie aus dem allgemeinen Steueraufkommen gespeist werden – keine einzige zusätzliche Mark in die Haushaltskassen. Bildungsgutscheine sind vielmehr Alternativen zur derzeitigen Mittelverteilung, die in den 70er Jahren vor allem im Hinblick auf mehr Teilhabege-

rechtigkeit im Bildungswesen gefordert wurden. Heute stehen Effizienzüberlegungen und Wettbewerbsförderung im Vordergrund, denn es geht um die Frage, ob sich im Bildungswesen durch Einbeziehung von Wettbewerbselementen Effizienzsteigerungen erzielen lassen. Von empirischer Evidenz kann hier, wie die oben dargestellten Ergebnisse ausländischer Untersuchungen zeigen, zwar nicht ausgegangen werden. Trotzdem ist Weiß zuzustimmen, wenn er feststellt: „In vielen Bereichen hat sich Wettbewerbssteuerung bewährt. Es spricht nichts dagegen, daß Schulen unter gleichen Wettbewerbsbedingungen um Klienten und zum Teil auch um Ressourcen konkurrieren. (...) Wenn auch deren Befunde (der bildungsökonomischen Effizienzforschung, C.M.) und die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen zum Teil widersprüchlich sind, so ist eines jedoch unstrittig: Im Bildungsbereich existieren Potentiale zur Effizienzverbesserung. Für die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung bestand bis jetzt kein Zwang, diese Potentiale konsequent auszuschöpfen. Dies dürfte sich mit der zu erwartenden Verschärfung der finanziellen Engpaßsituation im Bildungsbereich ändern. Vielleicht setzt sich dann auch die Einsicht durch, daß Effizienz eine der wichtigsten Waffen im Kampf gegen Knappheit ist“ (Weiß 1995f, S. 61f).

Chancen von Multimedia im Bildungswesen

Auch wenn das Bildungswesen sich durch eine gewisse Resistenz gegenüber Neuerungen und insbesondere aus dem Bereich der elektronischen Medien erwiesen hat, kann man heute davon ausgehen, daß die Neuen Medien für die Vermittlung von Bildung in Zukunft eine hervorgehobene Bedeutung haben werden. In den letzten Jahren ist in diesem Zusammenhang vor allem der Begriff 'Multimedia' zu einem Zauberwort avanciert, mit dem Bildung – häufig verstanden als die Vermittlung von Informationen bzw. Wissen – neue Formen erreichen könnte. Auch wenn nicht alle damit verbundenen Erwartungen möglicherweise erfüllbar sein werden, können wir doch davon ausgehen, daß elektronische Medien das Bildungswesen revolutionieren werden. Das, was die einen als den Untergang kultureller Traditionen bejammern, wird von anderen als eine Chance zur Veränderung des Lernens gesehen. Im folgenden sollen einige Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie Multimedia als ein wichtiger Aspekt der neuen Medien Bildungsinstitutionen verändern könnte. Zuvor soll jedoch kurz geklärt werden, was unter Multimedia verstanden werden kann und welche Potentiale in entsprechenden Anwendungen stecken.

Der Begriff Multimedia kann als eine Metapher verstanden werden, hinter der sich recht unterschiedliche medientechnologische Entwicklungen und medienpädagogische Verwendungszusammenhänge verbergen (vgl. Riehm/Wingert 1995). Zum einen ist damit gemeint, daß auf einem technischen Gerät (Hardware) verschiedene Medien gemeinsam präsentiert werden. Mit Multimedia wird oftmals aber auch eine bestimmte Textstruktur verstanden, die nicht linear wie etwa beim Buch aufgebaut ist,

sondern sich durch verschiedene Texte auszeichnet, die jeweils aufeinander verweisen bzw. durch sogenannte 'links' miteinander verbunden sind. So, wie man in einem Lexikon von einem Schlagwort zu einem anderen weitergeleitet werden kann, kann man in einer solchen Hypertext-Struktur selbst den Rezeptionsgang bestimmen. Wenn nun diese verschiedenen Texte für verschiedene Medien – Schrifttext, Sprache, Bild, Video oder Animation – stehen, dann spricht man von einem Hypermedium, welches die Aspekte von Multimedia und von Hypertext miteinander verbindet. Von einer hypermedialen Lernumgebung verspricht man sich nun bessere Lernprozesse, da die unterschiedlichen Medien einerseits die verschiedenen Sinne ansprechen, ein Hypertext mit seiner nicht-linearen Struktur aber andererseits den Lernenden einen selbstbestimmten und nicht von dem Medium vorgegebenen Lernweg erlaubt.

Dies ermöglicht zum Beispiel der Computer, dessen Programme einen Text mit Bildern, mit Graphiken, mit Ton und Video gemeinsam darstellen können. Die Bereitstellung solcher Programme erfolgt entweder direkt am Computer durch entsprechende Speichermedien (z.B. Festplatte, CD-ROM) oder über Netzwerke (z.B. Internet, Intranet). Beliebte Inhalte von hypermedialen Texten sind entweder Lernprogramme und Enzyklopädien oder Informationsangebote. Eine besonders rasante Entwicklung hat vor allem das Internet in letzter Zeit erlebt, dem eine prominente Stellung in der Vermittlung von Informationen eingeräumt wird und das hypermediale Texte transportieren kann. Das Internet stellt eine weltweite Verbindung von Computern durch Datenleitungen (z.B. per Satellit) dar, welches ursprünglich für rein militärische, dann für wissenschaftliche und heutzutage für private und kommerzielle Zwecke genutzt wird. Über diese Datenleitungen können u.a. Informationen ausgetauscht, elektronische Post (sog. E-Mail) verschickt und Diskussionen geführt werden. Bei der Informationsübermittlung reichen die Angebote von Datenbankzugängen bis hin zu hypermedial aufbereiteten Wissenssystemen. Letztere ist jene Form, die unter dem Begriff des World Wide Web bekannt geworden ist. Das World Wide Web ermöglicht die graphische, schriftförmige und audiovisuelle Präsentation von Information und darüber hinaus Verweise auf andere Dokumente an jedem anderen Ort der Welt. Das Internet als weltweites Computer-Netzwerk ist so als riesiges Lexikon zu

verstehen, das von jedem Bildschirmarbeitsplatz aus abrufbar ist. Eine letzte wichtige, vielleicht auch pädagogisch bedeutsame medientechnologische Entwicklung stellen künstliche Realitäten – virtual realities oder auch Cyberspace – dar. Mit Hilfe von Computern können Welten gestaltet werden, die man bei Benutzung von Datenhelmen (kleine Bildschirme vor beiden Augen für das dreidimensionale Sehen) begehen kann. Prinzipiell lassen virtuell z.B. alle historische Situationen nachbilden, in denen man Persönlichkeiten zu jener Epoche begegnen kann. Auch können entsprechend ästhetisch gestaltete Räume Erfahrungen vermitteln, die vormals nie gemacht worden sind.

Die hier nur knapp skizzierten und in ihren Potentialen nicht voll ausgeführten medientechnologischen Möglichkeiten werden auf vielfältige Weise für pädagogische Prozesse genutzt. Zum einen sind da die vielen Lernprogramme zu nennen, die fach- bzw. unterrichtsbezogen angeboten werden. Das zum Teil unübersehbare Angebot kann nicht darüber hinweg täuschen, daß eine Vielzahl der Lernprogramme sehr einfach strukturiert und wie animierte Unterrichtsblätter aufgebaut ist. Dagegen zeigen andere Programme, daß die Idee des Hypertextes sinnvoll genutzt werden kann, um den Anwendern die Möglichkeit zu geben, neugierig selbst die Programme erkunden zu können. Zum anderen gibt es schon seit längerer Zeit sogenannte E-Mail-Projekte, in denen Schüler und Schülerinnen aus deutschen Schulen über das Internet oder mit Hilfe einer Telefonverbindung mit Kindern und Jugendlichen aus der ganzen Welt elektronische Briefe austauschen. Dabei haben die Schüler zum Beispiel die Möglichkeit, in für ihr Alter entsprechenden Thematiken eine Fremdsprache – meist Englisch – anzuwenden. Weiterhin können bestimmte Themen aus einer interkulturellen Perspektive diskutiert werden, mit dem Ziel, Vorurteile abzubauen und Verständnis für Menschen aus anderen Kulturen zu wecken. Der Vorteil von elektronischen Briefen gegenüber der traditionellen Briefform wird zum einen in der direkten, fast zeitgleichen Kommunikation sowie in dem motivationsfördernden Aspekt des Computerschreibens für solche Kinder, die sonst wenig Neigung zum Schreiben zeigen, gesehen. Eine erweiterte Form der E-Mail-Projekte stellt die kooperative Bearbeitung von Problemen etwa aus den Bereichen der Biologie, Ökologie, Geographie oder Gesellschaftskunde dar, in der Schülerinnen und Schüler aus unterschiedlichen Schulen

und Ländern mit Hilfe des Computers und den Datennetzen gemeinsam Daten sammeln, austauschen und auswerten. Darüber hinaus besteht auch die Möglichkeit, an sogenannten Diskussionsforen zu einer Vielzahl von Themen im Internet teilzunehmen; ähnlich wie bei einem Gespräch kann man dabei durch Texteingabe am Computer direkt auf Meinungen von anderen Teilnehmern in der ganzen Welt reagieren.

Wie lassen sich nun die aufgeführten Potentiale in verschiedenen pädagogischen Feldern nutzen? Ich werde mich auf die wichtigsten schulischen und außerschulischen Institutionen beschränken und versuchen aufzuzeigen, wie dort Multimedia in all seinen Facetten genutzt werden kann. Zielstellung dabei ist aufzuzeigen, wie bildungsökonomisch gesehen die neuen Medien zu einer Veränderung des Bildungswesens führen können, in dem ohne einen großen personellen Ausbau den Schülern und Schülerinnen anregende Lernbedingungen angeboten werden können.

Im ersten Moment mag es verwundern, wenn der Vorschulbereich schon als ein erster wichtiger Anknüpfungspunkt für den Einsatz von Multimedia aufgezählt wird. Wenn wir davon ausgehen, daß Medienkompetenz eine zentrale Fähigkeit beschreibt, in der zukünftigen Informationsgesellschaft angemessen, sozial verantwortlich und qualifiziert handeln zu können, dann sollten Kindern schon recht früh entsprechende Erfahrungsräume zum Erwerb derselben eröffnet werden. Drei Möglichkeiten kann der Computer im Kindergarten abdecken: Kreativprogramme für Vorschulkinder, Multimedia-Lexika mit Kinderthemen und Computerspiele. Mit Kreativprogrammen sind solche Anwendungen gemeint, mit denen Kindern selbst gestalterisch tätig werden können, entweder zum Malen oder durch Manipulation von Formen und Farben. Multimedia-Lexika können auch Kinder unter sechs Jahren schon nutzen, wenn sie sich etwa für Dinosaurier interessieren und mehr über deren Lebensweisen und Vorkommen wissen wollen. Auch die beliebten Computerspiele bieten erste Möglichkeiten, mit diesen neuen Medien umgehen zu lernen und dabei auch Spaß zu haben. Wichtig für diesen Bereich sollte es sein, die neuen Medien als eine Erweiterung des traditionellen Medienangebots des Kindergartens zu sehen und nicht als eine Ablösung von Buch und Spielzeug. Nur wenn Computer und Videospiel als zum Alltag dazugehörig verstanden werden, werden sie auch

normal genutzt. Ziel der Integration neuer Medien in den Vorschulbereich sollte nun nicht sein, Kinder schon recht früh an ein neues Arbeitsgerät zu gewöhnen, sondern ihnen einfach nur Erfahrungsräume anzubieten, in denen sie sich selbst wesentliche Aspekte der Computerarbeit aneignen können. Dieser Aspekt sollte durch eine Medienerziehung ergänzt werden, die darauf abzielt, bei Kindern einen sozial-verantwortlichen und selbstbestimmten Umgang mit den Neuen Medien aufzubauen. Ein weiteres wichtiges Argument, schon in frühem Alter Kinder mit den neuen Medien bekannt zu machen, sollte abschließend noch genannt werden. Je früher Jungen und Mädchen Zugang zu neuen Medientechnologien haben, desto weniger dürften sich später geschlechtsspezifische Differenzen verfestigen.

In der Grundschule können die im Vorschulbereich erworbenen Umgangsformen mit dem Computer weitergeführt und ausgebaut werden. Die jeweiligen Programme sollten anspruchsvoller und komplexer werden. Nun können die Kinder auch schon selbst mit Autorenprogrammen eigene Multimedia-Anwendungen erstellen, in denen sie gescannte oder mit einer digitalen Kamera aufgenommene Bilder integrieren, kleine Videofilme abspielen lassen und eigene Zeichnungen verwenden. Ein weiterer Schwerpunkt des Einsatzes von Informationstechnologien wird die Vernetzung darstellen, und zwar einmal in Form eines schulischen Intranets sowie nach außen durch die Nutzung des Internets (oder unterschiedlicher Internets). Das schulische Intranet verbindet die einzelnen Klassen miteinander und ermöglicht den Austausch von Materialien sowie von elektronischen Briefen. Materialien, die entweder Lehrpersonen oder Schüler und Schülerinnen erstellt haben, können somit auch in anderen Klassen genutzt werden. Außerdem ergibt sich die Möglichkeit, kooperativ gemeinsam Projekte durchzuführen, die im und durch das Netz verarbeitet werden. Lehrerinnen und Lehrer werden verstärkt in der Schule der Zukunft auch Multimedia-Anwendungen aus dem Internet oder per CD-ROM verwenden. Natürlich müssen sie auch auf selbsterstellte Multimedia-Anwendungen zurückgreifen, die sie entweder zu Hause oder in der Schule am Computer erstellen. In der Grundschule wird E-mail beginnen, eine besondere Rolle zu spielen. Zwar werden Kinder anfangs, solange sie noch nicht schreiben können, eher Bilder und Multimedia-Projekte an Schüler und Schülerinnen in der ganzen Welt verschik-

ken. Damit wird ein wesentlicher Grundstein für die weiterführende Schule gelegt. Die Schulen und Klassenzimmer werden immer stärker mit Computerarbeitsplätzen und Netzanschlüssen versehen sein. Der Computer sollte dabei zwar räumlich im Mittelpunkt der Klasse stehen, aber nicht symbolisch. Dies heißt, daß Unterrichten nicht auf die Vermittlung von Lehrinhalten durch den Computer verlagert werden sollte, sondern daß die Möglichkeiten und Stärken von Lernsoftware und Multimedia-Anwendungen zum Lernen genutzt werden.

In den weiterführenden Schulen wird der Einsatz neuer Medien weiter ausdifferenziert. Multimedia kann in fast allen Fächern sinnvoll eingesetzt werden und sowohl als Lernhilfe als auch für die Initiierung von selbständigen Lernprozessen verwendet werden. Der fachspezifische und fachdidaktische Gebrauch von Multimedia-Anwendungen ist zwar ein wichtiger Aspekt schulischen Lehrens, wird vermutlich aber zurückgedrängt werden zugunsten von fächerübergreifenden Lernangeboten, die auf CD-Rom oder im Internet zu finden sind. Schulisches Lernen wird sich insgesamt umorientieren in mehr Formen selbstbestimmten Lernens, bei denen Lehrerinnen und Lehrer die Suche nach Problemlösungen durch Schüler und Schülerinnen unterstützen. Dabei spielt Wissensvermittlung weniger eine Rolle als moderierende bzw. beratende Tätigkeiten. Geht man davon aus, daß offener Unterricht sowie Projektmethoden auch Eingang in den Sekundarstufenunterricht finden werden, dann können Multimedia und anderen Möglichkeiten der neuen Medien eine wichtige Rolle übernehmen. Der Zugang zu mediengespeicherten bzw. netzzugänglichen Wissensbeständen entlastet von den traditionellen instruktiven Methoden der Wissensvermittlung.

In der Sekundarstufe I und II können die Möglichkeiten von Multimedia voll ausgeschöpft werden. Neben die traditionelle Lernsoftware treten Simulationen sowie Expertensysteme. Diese Anwendungen ermöglichen den Schüler und Schülerinnen, Problemstellungen auf der Grundlage von selbst recherchiertem Wissen zu bearbeiten. Das Internet bietet darüber hinaus Zugang zu einer unbegrenzten Zahl von Wissensbeständen in Form von Datenbanken. Ergänzt wird dieser Ansatz um E-Mail-Projekte, in dem Schüler und Schülerinnen mit anderen Menschen aus anderen Ländern in Kontakt treten können und so einerseits Formen

interkultureller Bildung praktizieren, andererseits aber auch nur ganz einfach in der jeweiligen Sprache kommunizieren können. Zwei andere Medienentwicklungen dürften aber die Schule der Zukunft noch stärker bestimmen. Da wäre zum einen virtuelle Realität, in der durch dreidimensional konstruierte Räume neue Erfahrungen ermöglicht werden können. So ließe sich zum Beispiel im Geschichtsunterricht ein virtueller Gang durch ein mittelalterliches Dorf machen und dem Anwender ermöglichen, dort mit den Bewohnern in Kontakt zu treten. Durch diese 'authentischen' Erfahrungen lassen sich Zusammenhänge in der Geschichte anschaulicher darstellen. Zum anderen dürften auch in diesen beiden Schulstufen die kreativen Möglichkeiten der Neuen Medien intensiv genutzt werden. Entsprechend komplexe Autorenprogramme bieten eine Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten. Schüler und Schülerinnen können so nicht nur inhaltlich etwas lernen, sondern sie müssen sich auch Gedanken über ansprechende Gestaltung, Layout und didaktische Vermittlung machen.

Nicht zuletzt dürfte mit zunehmendem Alter der Schüler und Schülerinnen ein Teil der Lernprozesse auf Eigeninitiative und selbstbestimmte Formen verlagert werden. Zwar nicht durchgängig, aber doch abschnittsweise könnte so etwas wie ein 'virtuelles' Klassenzimmer eingerichtet werden, in dem die Schüler und Schülerinnen von zu Hause aus gemeinsam Aufgaben lösen oder miteinander über Problemstellungen kommunizieren.

Neben der geforderten Gleichstellung individueller Lernprozesse durch Medien mit den traditionellen Lernprozessen des sozialen und kooperativen Lernens, muß sich auch die Zeitstruktur der Schule ändern. Wir benötigen für diese neuen Formen des Lernens flexiblere Zeitzonen, die den Schülerinnen und Schülern eine individuelle Zeitplanung ermöglichen. Diese Zonen sollten den ganzen Tag über verteilt sein. Damit ergibt sich auch eine neue Rolle für Lehrerinnen und Lehrer. Sie sollen Lernberater werden, methodische Hinweise geben, wie mit den Systemen umzugehen ist, wie Probleme angegangen werden können und Wissen bezogen werden kann. Und sie müssen als wirkliche Kooperationspartner in diesen Lernprozessen auftreten, dies heißt zuerst, die Kinder in ihrer Eigentümlichkeit und mit ihren individuellen Handlungs- und Lernweisen zu respektieren.

Die stärksten Veränderungen durch Multimedia wird es im Hoch-

schulbereich geben. Wenn das virtuelle Klassenzimmer immer nur eine zeitlich begrenzte Einrichtung bleiben wird und die sozialen Interaktionen in der Schule im Vordergrund stehen sollen, können Teile der Ausbildung von Studierenden problemlos auf virtuelle Seminare bzw. sogar virtuelle Universitäten übertragen werden. Zum einem wird die zum Teil schon bestehende Praxis ausgebaut werden, Vorlesungen per Videoübertragung auch Studierenden an anderen Universitäten zu übermitteln und durch einen Rückkanal auch Interaktion zu ermöglichen. Ein Großteil des Wissens, welches heute noch in Übungen, Vorlesungen und Seminaren vermittelt wird, kann auf Formen der Neuen Medien verlagert werden. Im Medienzentrum können sich Studierende Multimedia-Anwendungen abholen und sich so mit bestimmten Themen befassen. Oder sie verbinden den PC im Computerraum oder zu Hause mit den großen Datenbeständen des Internets.

Im Weiterbildungsbereich sind jetzt schon gravierende Veränderungen sichtbar, die auf eine Verlagerung der Lernprozesse in durch Medien vermittelte Formen gehen. Dabei spielt Multimedia in seinen unterschiedlichen Hardwareplattformen eine bedeutende Rolle. Gut gestaltete Programme bieten die Möglichkeit, zeitlich und räumlich selbstbestimmt Lernen zu organisieren.

Insgesamt dürften die neuen Medientechnologien auch andere Formen der Bildung und Ausbildung ermöglichen. Dazu gehören etwa Konzepte wie part-time-education sowie just-in-time-learning bzw. learning-on-demand. Im Zuge des lebenslangen Lernens erscheint es sinnvoll, Ausbildungsphasen nicht auf einen engen Zeitraum zu begrenzen, sondern so zu gestalten, daß sie dem biographischen Lebensrhythmus angepaßt werden können. Wie mit einem Baukasten kann man sich entsprechend aufeinander aufbauende 'Bildungseinheiten' zusammenstellen und so über einen längeren Zeitraum hinweg einen Abschluß erlangen. Dies dürfte vor allem für Mütter bzw. Väter ein interessantes Angebot sein, das ihnen einen flexibleren Umgang mit Arbeits- und Erziehungszeiten ermöglicht. Die Neuen Medien würden gerade mit ihren vielfältigen Möglichkeiten, raum- und zeitunabhängig Wissen zu vermitteln, part-time-education verwirklichen helfen. In eine ähnliche Richtung zielt das Konzept von just-in-time-learning, dann Wissens- und Ausbildungsangebote abzurufen

fen kann, wenn sie benötigt werden. Dadurch läßt sich eine Flexibilisierung und Selbstbestimmung von Lernprozessen verwirklichen, bei denen ebenfalls die eingangs genannten Potentiale der neuen Medientechnologien genutzt werden.

Bei all den genannten Beispielen aus dem Bildungsbereich darf nicht vergessen werden, daß Bildung bedingt durch die Neuen Medien nicht mehr nur über traditionelle Einrichtungen transportiert wird. Vielmehr eröffnet sich durch die Vielzahl der Computer in Haushalten sowie die Anbindung an elektronische Netze die Möglichkeit, Bildung bzw. Ausbildung in den häuslichen Bereich zu verlagern. Dies nutzen schon viele Firmen der Software- und Medienindustrie, indem sie entsprechende Lernprogramme auf den Markt bringen. Diese zielen auf Kinder im Vor- und Grundschulalter, auf Jugendliche als auch auf Erwachsene für den Weiterbildungsbereich. Durch die weite Verbreitung der Computer im außerschulischen Bereich besteht natürlich die Gefahr, daß die Schule als Institution, die Chancengleichheit herstellen soll, abgehängt wird. Nicht nur dies dürfte ein wichtiger Grund sein, in den zentralen Bildungseinrichtungen unserer Gesellschaft die Medienentwicklungen nicht zu verpassen und die damit verbundenen Chancen der Verwirklichung von neuen Lernformen nicht zu vertun. Pädagogik bzw. Medienpädagogik hat sich aber auch darum zu kümmern, daß dies keine einseitig technologische Anpassung bedeutet, bei der die beteiligten Menschen keinen Einfluß mehr auf die Technik haben. Im Gegenteil, Multimedia und all die anderen neuen Medien sollen ja gerade Freiräume schaffen und Selbstbestimmung ermöglichen. Aus diesem Grund müssen pädagogische Kriterien entwickelt und pädagogische Konzepte erprobt werden, die dies ermöglichen.

Lassen sich schulische und außerschulische Lernprozesse durch neue Medien bzw. Multimedia verändern, und kann das Bildungssystem damit trotz der momentan Kürzungspolitik überleben? Meines Erachtens stellt die Integration neuer Medientechnologien den einzigen Ansatz dar, die Krise der Schule nicht nur im finanziellen und personellen Sinne, sondern auch unter dem Aspekt der Attraktivität zu überwinden. Nur wenn sich die Schule der Medienentwicklung öffnet, kann sie der Gefahr entgehen, von den kommerziellen Entwicklungen abgehängt zu werden. Der sich langsam aufbauende Nachmittagsmarkt an Lernsoftware und

Multimedia-Anwendungen deutet Tendenzen der Verlagerung von Bildung in den außerschulischen Bereich schon an. Darüber hinaus muß jedoch auch gesehen werden, daß der Einsatz von Medien – vor allem in den vernetzten Formen des Internets und von schulischen Netzwerken – von dem Ballast der Wissensvermittlung entlastet. Lehrerinnen und Lehrer können sich dann viel intensiver den sozialen und kooperativen Lernprozessen widmen und Kinder bei der Bearbeitung von an gesellschaftlichen Problemen orientierten Projekten beratend zur Seite stehen. Sicher bedeutet diese Tendenz nicht den personellen Ausbau des Bildungswesens, im Gegenteil, eine mit Medien ergänzte Schule und Hochschule kann mit weniger Personal zurecht kommen, und die Kinder, Jugendlichen und Erwachsenen, die dort lernen müssen, werden vermutlich mehr Spaß haben, medienkompetenter für das Handeln in der Informationsgesellschaft werden und ihr Lernen selbst bestimmen können. Sollten uns solche Ziele nicht einer Veränderung von Lernprozessen durch Multimedia wert sein?

Bedarfs- und Ausgabenentwicklung im Schulbereich

Lehrerarbeit ist angesichts leerer öffentlicher Kassen wieder einmal in die Diskussion gekommen. Einsparungsmöglichkeiten suchen (und finden) die Länder insbesondere bei den Personaletats, da diese den Löwenanteil der Kosten für Schule ausmachen. Vor allem die in Zukunft steigenden Pensionslasten sind der Grund für die Suche der Länder nach Kostenreduzierungsmaßnahmen. Dieses Argumentationsmuster greifen die einzelnen Bundesländer auf, um Kürzungen im Personalbereich zu rechtfertigen.

Einsparungen im Personalbereich können im Prinzip auf zwei Arten erreicht werden: Eine Nachfrageminderung nach Lehrerarbeit wird vor allem über eine Anhebung der Klassenfrequenzen sowie durch Kürzungen in den Stundentafeln erreicht, nach denen unterrichtet wird. Die Erhöhung der Deputatsverpflichtung der Lehrkräfte hingegen sowie das Streichen altersbezogener Deputatsermäßigungen steigern kostenneutral das Angebot an Lehrerarbeit. Alle Bundesländer haben in den letzten Jahren zu einer dieser Maßnahmen bzw. zu Kombinationen daraus gegriffen, um den sich verändernden Bedarfslagen in der Schule möglichst kostensparend gerecht zu werden (vgl. Bellenberg 1995). Angesichts der Kumulierung solcher Maßnahmen erscheint durchaus fraglich, ob sich unter diesen Bedingungen die Leistungsfähigkeit der Schule sicherzustellen läßt. Gleichzeitig führen derartige Maßnahmen nicht immer zu den gewünschten kostensparenden Effekten: Das Streichen altersbezogener Deputatsermäßigungen z.B. kann zu einer Zunahme der Zahl der Vorruheständler führen: Anstatt den gewünschten Spareffekt durch ein Mehr an Unterricht

zu erreichen, steigen stattdessen die Personalausgaben durch die Aufwendungen für die vorzeitige Pensionierung von Lehrerinnen und Lehrern (vgl. Koetz/Jaschke 1991, S.105ff.).

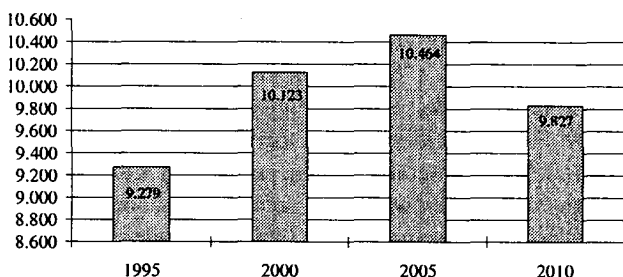
Die Ausgaben für Bildung setzen sich zusammen aus den Personalkosten, den Sachaufwendungen und den Sachmitteln. Im Jahr 1993 standen den 60,1 Milliarden DM Personalkosten in den Schulen 10,3 Milliarden DM Sachaufwendungen und 7,5 Milliarden DM Sachinvestitionen gegenüber. Zu den Personalkosten (ca. 78% des Gesamtetats) zählen neben den Lehrergehältern diejenigen für Sekretärinnen, Hausmeister und sonstiges nicht-lehrendes Personal. Sachmittel (ca.13% des Gesamtetats) sind vor allem Unterrichtsmaterial wie Kreide, Schulbücher und ähnliches, Investitionen (ca. 9% des Gesamtetats) werden zum Beispiel für die Errichtung bzw. Instandhaltung von Schulgebäuden vorgenommen.

Der folgende Beitrag geht so vor, daß in einem ersten Schritt die voraussichtliche Entwicklung der Schülerzahlen in den nächsten Jahren dargestellt wird. Aufgrund gegenläufiger demographischer Entwicklungen in den alten und neuen Bundesländern geschieht dies für beide Teile Deutschlands in eigenen Szenarien. Auf dieser Basis werden Prognosen des Lehrerberarfs sowie der erwartbaren Ausgaben vorgestellt.

Schülerzahlenentwicklung und Lehrerberarf in den alten Bundesländern

Seit einigen Jahren steigen im Westen Deutschlands wieder die Schülerzahlen (vgl. Bellenberg/Klemm 1995). Folgt man den aktuellen Prognosen der Kultusministerkonferenz (vgl. KMK 1995), so wächst die Zahl der Schülerinnen und Schüler im Gebiet der alten Bundesrepublik (ohne Berlin) von 1993 knapp 9 Millionen bis zum Jahr 2005 um etwa 1,5 Millionen auf einen Höchstwert von insgesamt knapp 10,5 Millionen und wird auch noch im Jahr 2010 knapp 900.000 über dem Wert von 1993 liegen; erst im Jahr 2015 ist mit Schülerzahlen zu rechnen, die in etwa denen des Jahres 1993 entsprechen (vgl. *Abbildung 1*). Dieser Anstieg auf bis zu 117% (2005 in Bezug zu 1993) erklärt sich aus den gestiegenen Geburtenzahlen und dem hohen positiven Wande-

**Abbildung 1: Schülerzahlenprognose¹ bis zum Jahr 2010
in 1.000 (alte Bundesländer)**



¹ Daten aus KMK 1995, Anlage 1

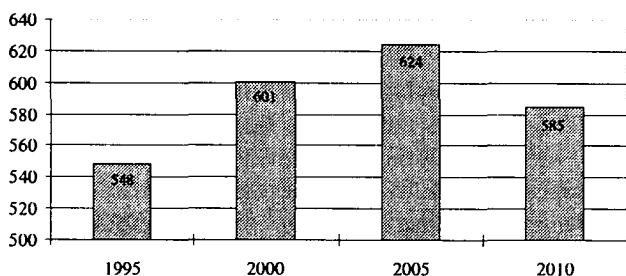
nungssaldo. Der spätere Rückgang ist die Folge der sich derzeit abzeichnenden Verringerung der Geburtenzahlen, welche eine Spätwirkung des Geburtenrückgangs nach 1965 sind.

Der Schülerzahlenanstieg erreicht die Grundschule zuerst, so daß dort bereits für das Jahr 2000 mit dem Gipfelpunkt zu rechnen ist

Will man den Status Quo nicht unterschreiten, ist es erforderlich, zusätzliche Lehrerneueinstellungen vorzunehmen, um den gestiegenen Bedarf zu befriedigen. Diese Prämisse liegt dem Modell der Bedarfsorientierung (Variante 1) der KMK zugrunde, nach welchem Lehrereinstellungen prozentual zum Anstieg der Schülerzahlen vollzogen werden (vgl. KMK 1995). Rechnerisch bedeutet dies, daß man den gegenwärtigen Status Quo (den des Jahres 1993) einfriert, also die Schüler-Lehrer-Relation dieses Jahres konstant hält. Dieses Modell bringt keinerlei Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Lehrkräfte sowie der Lernbedingungen der Schüler und Schülerinnen mit sich: Weiterhin wird Unterricht ausfallen, die Teilzeitberufsschule stellt im Durchschnitt nur zehn wöchentliche Unterrichtsstunden für jeden Auszubildenden zur Verfügung und ganztägige Unterrichtsangebote werden nicht weiter ausgebaut.

Unter diesen Annahmen steigt der Lehrerberauf (gerechnet in Vollzeitlehrerstellen) gegenüber dem Basisjahr 1993 knapp 527.000 Stellen bis zum Jahr 2000 auf knapp 601.000 Stellen an. Im Jahr 2005, dem Gipfeljahr des Lehrerberarfs, werden sogar

**Abbildung 2: Lehrerbedarf¹ in 1.000 bis zum Jahr 2010
(alte Bundesländer)**



¹ Bedarfsorientierte Einstellungsvariante aus KMK 1995, Anlage 2

97.000 Mehreinstellungen gegenüber dem Basisjahr 1993 notwendig, wodurch der Bedarf auf 624.000 Stellen ansteigt und somit 18% über dem des Jahres 1993 liegt. Im Jahr 2010 liegt der Bedarf nur geringfügig über dem des Jahres 1995 (vgl. *Abbildung 2*).

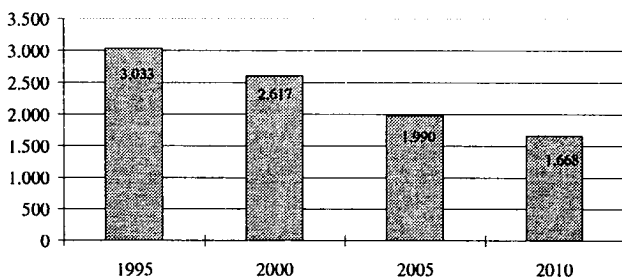
Durch die altersbedingte Verteilung der Lehrkräfte, die derzeit im Schulsystem beschäftigt sind, werden von den im Jahr 1992 tätigen Lehrern und Lehrerinnen im Jahr 2010 aufgrund von Pensionierungen und sonstigem Ausscheiden aus dem Schuldienst nur noch knapp 40% beschäftigt sein. Selbst bei der Orientierung der Neueinstellungen an dem erwarteten Schülerberg besteht also nicht die Gefahr, einen kostspieligen Lehrerüberhang zu produzieren (vgl. Klemm 1995a, S.228 sowie den Beitrag von Koetz in diesem Band).

Trotzdem ist derzeit keines der westlichen Bundesländer bereit, eine Stellenvermehrung in Betracht zu ziehen. Einige Länder wie z.B. Baden-Württemberg sehen wenigstens eine geringfügige Stellenauswertung vor, während andere wie z.B. Hessen, einen Stellenabbau einleiten. Weitere Länder wie z.B. Nordrhein-Westfalen planen ab 1997 ein Festhalten am derzeit erreichten Stellenvolumen. Dies bedeutet, daß auf die Lehrerinnen und Lehrer Mehrbelastungen im Umfang von nahezu 90.000 Stellen zukommen werden, die bei einem an die Schülerzahlentwicklung angepaßten Personalbestand in den nächsten Jahren neu geschaffen werden müßten.

Schülerzahlenentwicklung und Lehrerbedarf in den neuen Bundesländern

Der für die neuen Bundesländer prognostizierte Schülerzahlenrückgang läßt die 1993 2,9 Millionen Schülerinnen und Schüler bis zum Jahr 2000 bereits um gute 10% auf 2,6 Millionen schrumpfen (vgl. KMK 1995). Im Jahr 2005 ist in den neuen Bundesländern mit Schülerzahlen von knapp 2 Millionen zu rechnen, was nur noch 68% des Schüleraufkommens des Jahres 1993 entspricht. Der Rückgang setzt sich bis zum Jahr 2010 fort, so daß sich dann nur noch 1,7 Millionen Schüler und Schülerinnen im Schulsystem der neuen Bundesländer befinden werden, also knapp 1,3 Millionen weniger als 1993 bzw. nur noch 57% der Schülerschaft dieses Basisjahres (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Schülerzahlenprognose¹ in 1.000 bis zum Jahr 2010 (neue Bundesländer)



¹ Daten aus KMK 1995, Anlage 1

Dramatisch wird die Entwicklung insbesondere im Bereich der Grundschulen, wo bereits bis zum Jahr 2000 eine Halbierung der Schülerzahlen erwartet wird. In Brandenburg, wo inzwischen 200 Schulstandorte als gefährdet gelten, wird derzeit an acht Grundschulen ein Modell erprobt, bei dem jahrgangsübergreifender Unterricht bei kleinen Schülerzahlen praktiziert wird. In den Schulformen der Sekundarstufe I setzt der Rückgang etwas später ein, ist aber nicht minder gravierend, da dort die Schulformen der Sekundarstufe I um die fast um die Hälfte dezimierte Schülerschaft konkurrieren.

Bereits in den frühen 90er Jahren sind in den neuen Bundesländern umfangreiche Schulschließungen vorgenommen worden; das dortige Schulsystem ist nach einer nicht einfachen Phase der grundlegenden Neuorientierung und der Bewältigung der damit verbundenen Probleme für die Zukunft von einer Zerstörung der schulischen Infrastruktur bedroht mit Folgen wie Lehrerarbeitslosigkeit und wachsenden Bildungsungleichheiten. Gerade aber vor dem Hintergrund bereits jetzt wieder steigender Geburtenziffern – 1996 sind in den neuen Bundesländern gegenüber dem Vorjahr 11,5% mehr Kinder geboren worden – und einem Ende der Abwanderungen muß die Aufgabe von Schulstandorten als Reaktion auf den Schülerrückgang der nächsten Jahre minimiert werden, da die Schulen nach dem Wiederanstieg der Geburten wieder gebraucht werden. Dies gilt insbesondere auch für Stellenbedarfsplanungen, welche nicht den Tiefpunkt der Entwicklung zum Ausgangspunkt der Berechnungen machen dürfen.

Wenn man auch für die neuen Bundesländer eine Einstellungspolitik verfolgen würde, die sich ausschließlich an dem zurückgehenden Bedarf orientiert, ergäbe sich in den Jahren 1995 bis 2010 ein völliger Einstellungsstopp sowie bei einer Reihe von Lehrämtern Entlassungen. Die Schulen müßten für lange Zeit ohne die Einstellung junger Lehrerinnen und Lehrer auskommen: Demnach würden die 177.000 Vollzeitlehrerstellen des Jahres 1993 bis zum Jahr 2010 um 44% auf 98.700 Stellen reduziert werden.

Folgen einer solchen Einstellungspolitik wären eine Überalterung der Lehrkräfte sowie ein eklatanter Mangel an Innovationstransfer von jungen Lehrkräften, welche für das Schulsystem der BRD, nicht für das der ehemaligen DDR, ausgebildet worden sind. Die Generationslücke zwischen Lehrenden und Lernenden würde auf diese Weise immer größer, junge Lehrerinnen und Lehrer würden für die Arbeitslosigkeit ausgebildet. Wegen Personalmangels müßten viele Schulstandorte geschlossen werden, die in absehbarer Zeit wieder benötigt werden. Dann nämlich, wenn die Generationen in die Schulen drängen, die in den Folgejahren geboren werden. Diese werden durch den bereits eingesetzten Geburtenanstieg deutlich mehr sein als die Schülerschaft in den kommenden zehn Jahren.

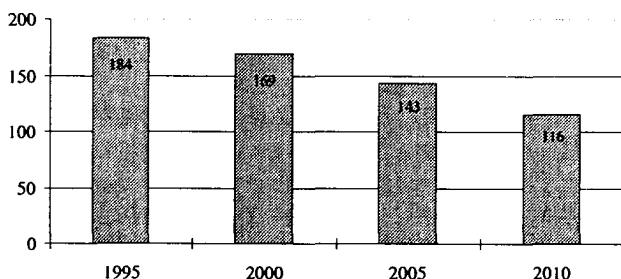
Eine rein bedarfsorientierte Lehrerstellenentwicklung (Variante I der KMK) ist folglich langfristig betrachtet unsinnig, die Beibe-

haltung des gegenwärtigen Lehrerbstands (Variante II der KMK) hingegen ist unrealistisch: Bereits derzeit ist ein Großteil aller Lehrkräfte in den neuen Bundesländern – verbunden mit einer entsprechenden Gehaltsminderung – teilzeitbeschäftigt.

Fraglich ist angesichts dieser fortschreitenden Auseinanderentwicklung der Arbeits- und Versorgungsbedingungen von Lehrerinnen und Lehrern in den neuen und alten Bundesländern, wie die Forderung des Grundgesetzes nach Gleichheit der Lebensverhältnisse und gleichen Bildungschancen erfüllt werden soll. Der Kulturföderalismus in der Bundesrepublik darf nicht dazu führen, die Ansprüche von Bediensteten auf eine angemessene Absicherung – die bei vorwiegender bzw. fast ausschließlicher Teilzeitarbeit nicht gesichert erscheint – zurückzuweisen. Weiterhin ist durchaus zu hinterfragen, ob die (pädagogische) Qualität von Schule – zu der u.a. eine qualifizierte Klassenleitung sowie feste und dauerhafte soziale Beziehungen zwischen Lehrern und Schülern gehören – durch Kollegien sicherzustellen ist, die ausschließlich aus Teilzeitkräften zusammengesetzt sind. Anliegen der Personalentwicklung in den neuen Bundesländern sollte sein, bei der Anpassung des Personalbestandes für materielle Verbesserungen und Statusverbesserungen der Lehrenden zu sorgen.

Eine verantwortungsvolle sowie langfristig kostensparende Einstellungspolitik in den neuen Bundesländern innerhalb der nächsten Jahre hat sich daher sicherlich an dem oben skizzierten Rückgang des Bedarfs (durch den drastischen Rückgang der Schülerzahlen) zu orientieren. Gleichzeitig aber muß die Anzahl der tätigen Lehrkräfte die Erhaltung des Schulnetzes sicherstellen, was bei einer bedarfsorientierten Reduzierung nicht möglich wäre. Zudem ist es gerade angesichts sehr geringer Neueinstellungen unverzichtbar, diese Lehrerschaft, denen der Innovationstransfer junger Lehrerinnen und Lehrer fehlt, Weiterbildungsmöglichkeiten zu eröffnen. Auch dadurch steigt die erforderliche Anzahl der Lehrkräfte über die rein bedarfsorientierte Variante hinaus. Deshalb sollten in den neuen Bundesländern für einige Zeit bessere Schüler-Lehrer-Relationen als bisher akzeptiert werden. Zu rechtfertigen ist dies mit den deutlich niedrigeren Personalkosten (ca. zwei Drittel des Westniveaus), die die Ausgaben je Schüler – trotz besserer Personalausstattung – noch unter dem Niveau der alten Bundesländer belassen.

**Abbildung 4: Lehrerbedarf¹ in 1.000 bis zum Jahr 2010
(neue Bundesländer)**



¹⁾ Eigene Berechnungen unter Ausrichtung auf den Bedarf sowie der Erhaltung des Schulnetzes und von Weiterbildungsmöglichkeiten

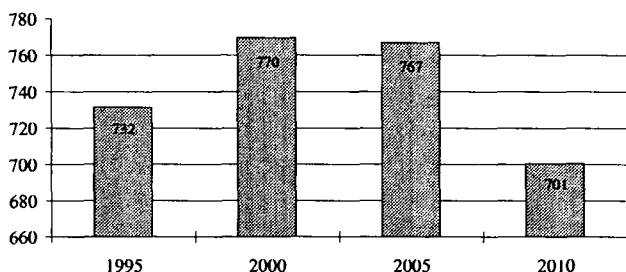
Leitet man – wie bereits für die alten Bundesländer vorgestellt – den zukünftigen Lehrerbedarf anhand der erwartbaren Schülerzahlen ab, scheint folgendes Modell gangbar:

Unter der Berücksichtigung dieser Ziele erscheint eine Reduzierung des Vollzeitlehrerbestands, orientiert man sich an Berechnungen, die für Sachsen angestellt wurden, (vgl. Klemm 1996a) – ausgehend vom Basisjahr 1995 auf 92% im Jahr 2000, auf 78% im Jahr 2005 und auf 63% im Jahr 2010 angemessen (gegenüber 86%, 65% und 56% im Falle der Bedarfsorientierung). Die 183.500 Vollzeitlehrerstellen des Jahres 1995 würden sich demnach bis zum Jahr 2000 auf 169.000, bis zum Jahr 2005 auf 143.000 und im Jahr 2010 auf nur noch knapp 116.000 reduzieren (vgl. *Abbildung 4*). Im Hinblick auf strukturelle Verbesserungen der Lehrerbesoldung würde diese Variante ebenfalls noch Spielraum lassen.

Lehrerbedarfsentwicklung in der Bundesrepublik bis zum Jahr 2010

Für die gesamte Bundesrepublik ergibt sich unter den oben genannten Annahmen – jeweils bezogen auf das Jahr 1993, in dem insgesamt knapp 704.000 Vollzeitlehrerstellen zur Verfügung

Abbildung 5: Lehrerbedarfsentwicklung¹ in 1.000 bis zum Jahr 2010 (BRD gesamt)



¹ unter der Annahme bedarfsorientierter Einstellungspolitik in den alten Ländern (Variante I der KMK) und einer Ausrichtung auf den Bedarf in den neuen Bundesländern bei gleichzeitiger Erhaltung des Schulnetzes sowie von Weiterbildungskapazitäten (eigene Berechnungen)

standen – in den Jahren 2000 bzw. 2005 ein Stellenmehrbedarf von 66.000 bzw. 64.000. Bis zum Jahr 2010 sinkt der Stellenbedarf dann sogar um 3.000 unter den des Jahres 1993 auf nur noch knapp 701.000 Stellen (vgl. *Abbildung 5*).

Nach einer Bevölkerungsprognose der Arbeitsgruppe „Bildungsforschung/Bildungsplanung“ an der Universität Essen (welche sich auf Bestandsdaten zum Jahresende 1994 stützt und hinsichtlich der angenommenen Geburtenhäufigkeiten von Werten ausgeht, die auf der Grundlage der Geburtenziffern des Jahres 1995 ermittelt wurden) fällt der Schülerzahlenanstieg in den alten Bundesländern in den kommenden Jahren weniger stark und für einen kürzeren Zeitraum aus als von der KMK angenommen, während in den neuen Bundesländern ein Wiederanstieg der Schülerzahlen durch seit 1995 steigende Geburtenzahlen abzusehen ist. Flankiert wird diese Entwicklung durch langsam wieder einsetzende Zuwanderungen in das Gebiet der neuen Bundesländer. Diese Prognose unterstützt die oben getroffenen Annahmen für beide Teile der Bundesrepublik: Lehrerneueinstellungen in den alten Ländern entlang der gegenüber bisherigen Annahmen geringer und für einen kürzeren Zeitraum steigenden Schülerzahlen erscheinen aufgrund dieser Entwicklung ebenso sinnvoll, wie der Verzicht auf einen massiven Abbau von Lehrerstellen in den

neuen Ländern, da diese Lehrkräfte in absehbarer Zeit wieder gebraucht werden. Der Lehrerarbeitsmarkt in den neuen Bundesländern ist über das bereits vorhandene Maß hinaus nicht weiter belastbar.

Die Entwicklung der Personalausgaben der Länder für Lehrer bis zum Jahr 2010

Um die erwartbaren Personalausgaben für Lehrer zu berechnen, wird für die alten wie die neuen Bundesländer jeweils getrennt so vorgegangen, daß die Ausgaben pro Lehrer mittels einer Modellrechnung abgeschätzt und anschließend mit dem prognostizierten Lehrerbedarf in den Eckjahren multipliziert werden.

In den alten Bundesländern sind im Jahr 1993 von den Ländern 53,82 Milliarden DM an Personalausgaben für Lehrer ausgegeben worden (vgl. BLK 1996, S.47). Dies bedeutet, daß bei 644.774 Lehrerinnen und Lehrern auf jede Lehrkraft 83.471 DM entfielen. Will man zusätzlich die Ausgaben für Beihilfen und Pensionierungen berücksichtigen, ist ein Aufschlag von 30% erforderlich (vgl. Haug 1996; nach seinen Berechnungen kommt auf 3,3 Lehrer ein Pensionär), so daß sich Personalaufwendungen von 108.500 DM pro Lehrer ergeben. Hält man diese Aufwendungen (also gerechnet in Preisen des Jahres 1993) konstant, ergibt sich im Bereich der alten Bundesländer ein Finanzbedarf von 1995 59,5 Milliarden DM, von 65,2 Milliarden DM im Jahr 2000, der bis zum Jahr 2010 auf 67,7 Milliarden DM ansteigt und bis zum Jahr 2010 auf 63,5 Milliarden DM zurückgeht (vgl. *Abbildung 6*).

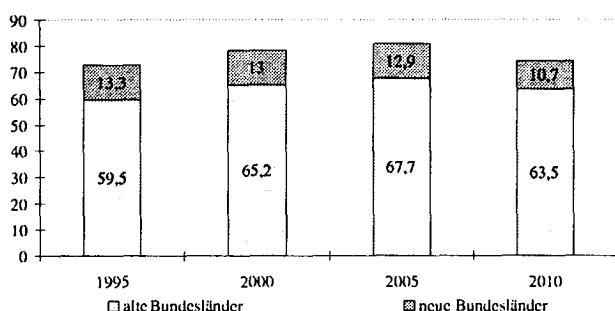
Für die neuen Bundesländer wird ausgehend von dem berechneten Lehrerbedarf vorausgesetzt, daß die Lehrergehälter wie auch gegenwärtig 2/3 des Niveaus der alten Bundesländer (das entspricht 72.300 DM pro Lehrerstelle) erreichen; darüber hinaus wird von der Forderung ausgegangen, bis zum Jahr 2005 die Ausgaben je Schüler in den neuen Bundesländern an das der alten Bundesländer anzugleichen: Das heißt, man würde nicht nur den in *Abbildung 4* dargestellten zusätzlichen Lehrerbedarf für pädagogische Maßnahmen gegen die Folgen des starken Schülerrückgangs finanzieren können, sondern zusätzlich Strukturver-

besserungen der Lehrerversorgung in den neuen Bundesländern vornehmen können, die im Jahr 2000 einen Umfang von 11.000 Stellen, im Jahr 2005 von 36.000 Stellen und im Jahr 2010 von 32.000 Stellen (gegenwärtige Ausgaben je Stelle) erreichen. Nach diesem Modell gehen Strukturverbesserungen bei der Lehrerbesoldung gleichzeitig mit Verbesserungen der Schüler-Lehrer-Relationen einher. Ausgehend von diesen Voraussetzungen ergibt sich für die neuen Bundesländer ein Finanzbedarf von 1995 13,3 Milliarden DM, der im Verlauf der Jahre 2000 bis 2005 in etwa konstant bleibt (13 bzw. 12,9 Milliarden DM) und anschließend bis zum Jahr 2010 auf 10,7 Milliarden DM zurückgeht.

Für die gesamte Bundesrepublik ergibt sich auf diese Weise ein Gesamtfinanzbedarf von 1995 72,8 Milliarden DM, von 78,2 Milliarden DM im Jahr 2000, von 80,6 Milliarden DM im Jahr 2005 und von 74,2 Milliarden DM im Jahr 2010 (vgl. *Abbildung 6*).

Obwohl es sich bei den obigen Berechnungen nur um eine grobe Abschätzung handelt (schulformspezifische Differenzierungen sind in diesem Rahmen nicht berücksichtigt), wird dennoch deut-

Abbildung 6: Entwicklung der Personalausgaben für Lehrer bis zum Jahr 2010 in Milliarden DM und Preisen des Jahres 1993 (BRD insgesamt)



¹ Berechnungen für die alten Bundesländer auf der Grundlage von Ausgaben pro Lehrerstelle von konstant 108.500 DM, für die neuen Länder von zwei Drittel des Westgehalts (72.300 DM) sowie Strukturverbesserungen bei der Lehrerbesoldung durch die Angleichung der Ausgaben je Schüler an das Niveau der alten Bundesländer ab dem Jahr 2005.

lich, daß unter den gegenwärtigen Bedingungen der Lehrerbesoldung in den alten Bundesländern dauerhaft mit einem höheren Finanzbedarf bei konstanten Betreuungsrelationen gerechnet werden muß. In den neuen Ländern sind sogar bei real leicht rückläufigen Personalausgaben für die Lehrer bessere Betreuungsrelationen als zur Zeit und strukturelle Verbesserungen der Lehrerbesoldung erreichbar. Hier ergeben sich Perspektiven, die über die gegenwärtig diskutierten Anpassungsstrategien in den neuen Ländern hinausführen und verbesserte Bedingungen der Lehrerbeschäftigung ermöglichen.

Die Aufgaben der Schule und der effektive Einsatz ihrer Ressourcen*

Öffentliche Schulen sehen sich einer Fülle öffentlicher Forderungen gegenüber, gegen die sich kaum etwas einwenden läßt, weil alle das Beste wollen und kaum eine zurückgewiesen werden kann, solange sich alle auf Formeln wie die „Bildung des Menschen“ oder die „Entwicklung der Persönlichkeit“ beziehen können. Ich werde zunächst versuchen, die Unübersichtlichkeit, die durch wohlklingende Forderungsvielfalt entsteht, zu reduzieren, indem ich daran erinnere, daß der Auftrag der Schulen nicht beliebig gedehnt werden kann (1). In einem zweiten Schritt werde ich selbst lamentieren, aber nicht über fehlende Erziehung oder beklagenswerte Übel der Gesellschaft, sondern über die Neigung der Schule, sich alle Kontrollmöglichkeiten selber zuzuschreiben und dann keine zu haben (2). Abschließend plädiere ich für eine auftragsgerechte Schulentwicklung, die über Leistungsverträge gesteuert wird und Effizienz durch härtere, aber faire Formen von Evaluation erreicht (3).

1. Aufträge der Schulen

Öffentliche und allgemeinbildende Schulen in Deutschland sind fast ausschließlich in staatlicher Trägerschaft. Private Anbieter sind in der Schulentwicklung des 19. Jahrhunderts marginalisiert worden, so daß Konkurrenz kaum besteht. Die Verstaatlichung der Schule hat für eine beispiellose Verdichtung und Professiona-

* Vortrag auf der Tagung „Schulprogramm und Budgetierung“ in der Evangelischen Akademie Arnoldsheim am 7. Dezember 1996.

lisierung des Angebots gesorgt, die mit *einer* organisatorischen Form verwirklicht wurde. Die Schulaufsicht, ausgehend von Preußen, hat sich *mit* der Schule professionalisiert; wenn überhaupt etwas die Schule regiert, dann ist es die eigene Verwaltung, die im internationalen Vergleich eine Spitzenposition in Sachen Zuständigkeit hat herausbilden können.

Zweck dieser Verwaltungsförmigkeit ist die Sicherung des staatlichen Auftrages, der schon früh im 19. Jahrhundert unter Gesichtspunkten der *Effektivität* wahrgenommen und exekutiert wurde (Cuban 1995). Die Normierung der Schulräume, die physiologische Konstruktion der Instrumente und Lehrmittel, die hygienepolitische Entwicklung der Ausstattungen (Oelkers 1996b), aber auch die nach 1871 großzügigere Besoldung und die – so paradox es heute klingt – allmähliche Entwicklung des Beamtenstatus dienten der Effektivität des Auftrages. Die Modernisierungseffekte sind dabei unübersehbar, die verwaltete Schule, um es zu wiederholen, definierte und garantierte eine erstaunliche Erfolgsgeschichte, vergleicht man Schulqualität (in allen Dimensionen) zu Beginn und am Ende des 19. Jahrhunderts in Deutschland.

Der *Erfolg* wurde zugleich die *Last* der Schule, wenngleich eine bislang eher *angenehme* Last. Die staatliche Schule in Deutschland konnte sich, unbeschadet der jeweiligen Regierungsform, weitgehend ungestört und unkontrolliert entwickeln, nämlich ein Wachstum entfalten, das Formen und Zuständigkeiten des Bildungssystems sich immer weiter ausdehnen ließ. Subjekt des Wachstums war ein Monopol, das sich jedem Wettbewerb *entziehen* konnte. *Wie weit und ob überhaupt* dieses Monopol *welchen* Auftrag zu erfüllen hatte, wurde mit jedem Wachstumsschritt immer unklarer. Die Legitimationsformel „Bildung“ erwies sich als hochflexible, anpassungsfähige Größe, die immer dann eingesetzt wurde und auch für Zustimmung sorgte, wenn größere Organisationsentscheidungen getroffen werden sollten. Daß dann von „Bildungsreform“ gesprochen wird, ist schon semantisch kein Zufall. Schulen *sollen* möglichst gut *für Bildung* sorgen, allein diese Zuschreibung aber *immunisierte* die Schule, die davon profitierte, daß im Kern niemand zu widersprechen wagte. Aber ist – so pauschal verstanden – wirklich „Bildung“ der Auftrag der Schule?

Die Formel „Bildung des Menschen“ erlaubt Bezüge, die sich nicht begrenzen lassen. Mindestens die Ideologie der Schule hat nichts mit Knappheit zu tun, die Anstalt der Bildung kann sich *alles* zuschreiben, was für die Entwicklung des Menschen gut und teuer zu sein scheint. Das erklärt, warum Ziele, Erwartungen und Modellüberlegungen eine so konstant hohe Inflationsrate haben. Alle Besserungswünsche erfolgen in bester moralischer Absicht, aber am Ende hat man die Wahl zwischen unmöglichen Alternativen, wie etwa an den didaktischen Moden abgelesen werden kann, die heute locker zwischen Elementarbildung und Ganzheit, Wissensstrukturen und Entwicklungspsychologie, Konstruktivismus und Esoterik hin- und herpendeln können, während jeder Ansatz ungestraft behaupten kann, er (und nur er) bringe die entscheidende Verbesserung. Irgendein Auftrag außerhalb der Pauschalformel „Bildung“ muß dabei nicht beachtet werden, der gute Wille reicht sozusagen als Ansatz. Die Verwirklichung zieht nach.

Begrenzungen müssen anders gefunden werden, was allerdings nur dann naheliegt, wenn die Inflation als lästig oder hinderlich erachtet wird. An sich *schützt* sie die Versuche, aber auch deren *Beliebigkeit*; man kann immer neue Schreiblehrgänge ausprobieren, weil die Folgen nicht verrechnet werden. Ob der Auftrag, die standardgerechte Entwicklung einer elementaren Kulturtechnik, wirklich erfüllt wird, muß nicht nachgewiesen werden, zumal nicht im Vergleich zu *früheren* Versuchen oder *anderen* Ansätzen. Wenn die Abnehmer der Schule darüber klagen, daß zunehmend die Beherrschung der Kulturtechniken schwinde, dann hinterläßt das Schule ratlos. Bestenfalls tritt Empörung über ungerechte Behandlung, die der Verdacht zweifellos *auch* ist, ein, nicht jedoch eine Reaktion mit Nachweispflicht, also irgendeine sichtbare Demonstration, daß das beklagte Übel entweder nicht vorhanden ist oder beseitigt wird. Die Schule erfüllt einen Auftrag, hat, aber keine Kontrollen, *wie*; und das ist zunehmend unangenehm, schon weil viele zusätzliche Anstrengungen unternommen werden müssen, auch nur den *Anschein* zu wahren, also Unterricht zu erteilen, der halbwegs der jeweiligen Normalform – das ist die, die den Auftrag erfüllen soll – genügt. Die *Zumutung* für diese Normalform wächst: Das Unterrichten wird in vielen Milieus immer unmöglicher, zumindest immer anstrengender, während der Ertrag immer unabsehbarer wird, was die *Benotung* des Ertrages keineswegs behindert.

Man kann alles, was geschieht, wenigstens was in der *Schule* geschieht, „Bildung“ nennen, auch jedes einzelne Angebot läßt sich so bezeichnen, Filter wie Standardkontrollen scheint es nicht zu geben, alle schuldiddaktischen Moden werden an das System weitergegeben und sozusagen mit Ratlosigkeit verarbeitet. Man kann ein Anti-Gewalttraining bestellen, aber auch Übungen in Mystik; „das Kind“ kann in den Mittelpunkt gestellt werden, aber auch die Gruppe, der Dialog oder das diskursive Prinzip; „Selbsttätigkeit“ kann zum unbezweifelten Bekenntnis werden, aber auch Gruppenarbeit, der „Jena-Plan“ oder die „autonome Schule“. Das Vordringen esoterischer Konzepte im Bereich der Grundschulliteratur ist ebenso ein Indiz wie Therapie-Mixturen, die Suggestion der Suggestopädie oder die Überzeugung, mit Unterricht die linke oder die rechte Gehirnhälfte aktivieren zu können. Die Beliebigkeit ist kein Zufall, und sie spricht sehr *für* die „verwaltete Schule“, denn ohne verbindlichen Rahmen, ohne Standards für alle, läßt sich jedes Angebot so interpretieren, daß es der Bildung des Menschen diene. Auch Schamanen-Reisen, Interaktionen mit Bäumen oder Therapie mit Steinen sind, genügend esoterische Grundüberzeugungen vorausgesetzt, „Bildung“, da irgendwie den Menschen zu irgendetwas animierend.

Was immer die Legitimationsformel „Bildung“ zulassen und rechtfertigen mag, der Auftraggeber, also der Staat und letztlich die Bürgerinnen und Bürger, die er repräsentiert, erwarten von der Schule *nicht*, daß die Zahl der funktionalen Analphabeten steigt, die Kulturtechniken nur noch rudimentär beherrscht oder Wissensfortschritte gar nicht mehr erzielt werden. Wie sensibel die Schule beobachtet wird, zeigt die soziale Perzeption von Gewalt: Einzelne, für sich beunruhigende Vorfälle werden sofort generalisiert und der Schule negativ zugeschrieben (Fuchs/Lamnek/Luedtke 1996). Ähnliches gilt für Leistungsausfälle oder für bestimmte Verhaltensweisen der Lehrkräfte. Hier wird immer sofort der unterstellte Auftrag der Schule mit der Realität vor Ort verglichen, ohne die Beobachtungen selbst in eine folgenreiche Feedbackschleife eingeben zu können. Dies ist wahrscheinlich der entscheidende *Nachteil* der „verwalteten Schule“, sie muß sich nicht nach Abnehmerbeobachtungen richten, sie muß sie nicht einmal informell in Rechnung stellen. Das System lernt aus *eigenen* Prämissen und entzieht sich der Kontrolle, soweit und solange dies irgend geht (Oelkers 1995).

Die Praxis wäre besser und effektiver, hätte die Reform nicht lediglich Legitimationsformeln, sondern erreichbare Ziele zur Verfügung, würden, anders gesagt, „Aufträge“ wie *Leistungsaufträge* formuliert, die sich nicht nur tatsächlich durchführen lassen, sondern die auch Kontrolle erlauben. Das würde eine *Nachweispflicht* verlangen, Grundschulen – zum Beispiel – bekämen nicht nur den Auftrag, für die Vermittlung von Kulturtechniken zu sorgen, sie müßten auch nachweisen, *daß* dies geschieht, mit welchen *Ergebnissen* es geschieht und aus welchen Gründen *Ausfälle* zu beobachten waren. Indikatoren sind nicht lediglich Noten, die ja nichts weiter sind als Selbstdarstellung; die Schule bescheinigt sich damit die *eigene* Leistung, ohne etwa Aufwand und Ertrag, geschweige denn Lehrer- und Schülerleistung in ein Verhältnis zu setzen. Diese Neigung setzt sich bis in die Forschung fort, sie beschreibt ausgedehnt und umfänglich *Schüler-*, aber fast nie *Lehrerleistungen*, die doch als Ursache für die Schülerleistungen gerne in Anspruch genommen werden. Was die Lehrerleistung *nicht* zur Schülerleistung beiträgt, ist auch in der Forschung eine *unbekannte* Größe.

Leistungsaufträge sind *Entscheidungen*, damit Festlegungen von Zielen und Mitteln für einen bestimmten Zeitraum. Am Ende wird je Bilanz gezogen und über Verlängerung oder Entzug des Auftrages befunden. In vielen Bereichen der allgemeinbildenden Schulen sind die erwarteten Leistungen unstrittig, etwa für den Fremdsprachenunterricht oder auch für die hochbesetzte musische Bildung. Andere Bereiche wie bestimmte Naturwissenschaften oder die Mathematik stoßen auf Motivationsgrenzen oder sind nur in sehr allgemeinen Legitimationen zustimmungsfähig. Insgesamt muß ein staatlicher Rahmen festgelegt werden, der *revidierbar* ist, und zwar nach beiden Seiten, der Verengung und der Erweiterung. Der Rahmen, anders gesagt, wird pragmatisch, nicht ideologisch verstanden, er muß an je neuen Erfahrungen korrigiert werden, soweit Bestätigungen ausbleiben und Ausfälle mit dem Auftrag zusammenhängen.

Bei der Bewertung der Ausfälle wie der erreichten Ziele müssen *Kontextfaktoren* in Rechnung gestellt werden, etwa durch ein System von *Bonus* und *Malus*, das halbwegs eine Kosten-Nutzen-Wahrheit herstellen kann. Oft profitiert die Schule von ihren Umwelten, ohne dies in Rechnung zu stellen, oft wird sie aber

auch durch Umwelten behindert, ohne auch dies verrechnen zu können. Das zeigt den Nachteil der Rede von der „autonomen Schule“, die weder „halb“ noch „ganz“ *autonom* ist, weil sie gar nicht anders kann, als sich auf unterschiedliche Umwelten einzustellen und von diesen verstärkt oder geschädigt wird. „Schulautonomie“ ist eine Verwaltungsdefinition, die paradox verfährt, sie verordnet Freiheit. Schulrealitäten sind immer Abhängigkeiten, die sich schwer steuern lassen, aber irgendwie zu Buche schlagen müssen, etwa wenn die Qualität einer „autonomen Schule“ bestimmt werden soll. Entscheidend ist hier die Frage, wie der Matthäus-Effekt in der Qualitätsbestimmung auftaucht, also die Verstärkung der ohnehin Bevorzugten. Die Schule nutzt viele Elternanstrengungen, ohne dafür zu bezahlen, während sie die externen *Benachteiligungen* nicht ausgleicht. Wer durch privaten Musikunterricht bestimmte Talente ausbilden kann, erhält in der Schule eine gute Note, ohne daß der gleichsam unverdiente Bonus in Rechnung gestellt, also mit der tatsächlichen Schulleistung verglichen wird. Wer durch einen Auslandsaufenthalt seine Fremdsprachenkenntnisse verbessert, verbessert auch seine Note, ohne daß die Schule sich angestrengt hätte. Wer die Schulnorm – und *nur* sie – erfüllt, erhält gleichwohl Konkurrenz durch externe Investitionen, die für bestimmte Schüler Vorteile schaffen, die alle anderen nicht erreichen.

Gerade „autonome Schulen“, gar noch solche, die Eltern zur Wahl gestellt werden, müssen diese Faktoren beachten und in den Leistungsbilanzen nachweisen, wenn nicht „Autonomie“ im wesentlichen nur *Wettbewerbsverzerrung* heißen soll. Das gilt im übrigen auch für die externen Leistungen der Schule *selbst*. Auch sie werden in den üblichen Bilanzen nicht erfaßt und schon gar nicht honoriert. Wer durch multikulturelle Stadtteilarbeit Schulakzeptanz überhaupt erst herstellt, erhält keinerlei Belohnung, ebensowenig wer Sponsoren findet oder schulische Leistungen vermarktet. Alle Berechnungen und Bewertungen konzentrieren sich auf die magische Größe „Einzelschule“, die intransparent bleibt, obwohl oder weil sie einer verstärkten Außenbeobachtung ausgesetzt ist. Was sie an Aufträgen erfüllen soll, scheint nur einen *Innen-*, einen *Autonomie*aspekt zu haben, aus der verwalteten wird die nicht-mehr-so-stark-verwaltete Schule, die Gefahr läuft, einfach zu bleiben wie sie ist. Sie ändert sich in der Veränderung *nicht*, entweder weil die Risiken zu hoch erschei-

nen oder nicht genügend Änderungsanreize vorhanden sind. Man kann Schulen durch Reformen auch ruinieren, was allein konservative Reaktionen – Beharrung im Wandel – nahelegt.

Das bringt mich auf meinen zweiten Punkt, die Frage, wie ein System hat überleben können – *gut* überleben können –, das sich nicht der Aufsicht, wohl aber der Kontrolle entzieht. Die Aufsicht ist im wesentlichen *Selbstaufsicht*, noch in neuesten Programmen der Schulentwicklung ist das diskursive Prinzip der „Selbstevaluation“ zentral, Fremdevaluation allenfalls marginal (Dallin/Rolff/Buchen 1995; vgl. Oelkers 1996a, S. 126ff.). Kontrollen aber sind durch *zu starke* Selbstbeschreibungen immer gefährdet, und das scheint gewünscht zu sein.

2. Form der Kontrolle

Die historisch dominante Kontrollform der Schule ist die staatliche Aufsicht. Der Staat beaufsichtigt *sich selbst*, fast immer mit entlehntem Personal, das *dem* System entstammt, das kontrolliert werden soll. Das schafft einen grundlegenden und hinderlichen Loyalitätskonflikt, der ganz paradoxe Züge trägt: Die Aufsicht muß dem System, dem sie gilt, dienlich sein. Sie erfolgt hierarchisch und setzt doch Akzeptanz voraus, und sie verfährt fast immer mit folgenlosem Nachdruck. Vielfach wird die Zeit verbraucht, indem Konflikte ausgeglichen werden, oft werden auch nur die bildungspolitischen Direktiven weitergegeben. Wie welche Direktive wirkt, *entzieht* sich der Kontrolle, zumal objektive Daten nicht erhoben werden. Schulaufsicht ist weitgehend Normenaufsicht in personalen Netzen, die sehr oft politisch definiert worden sind. Mit der Aufsicht sind Karrieren verbunden, die das Normalsystem nicht kennt, also seltene Anreize, die an das System gebunden bleiben. Externe Einstiege sind nicht möglich, eine besondere Ausbildung nicht gefordert, die Dynamisierung der Funktion fehlt. Ich könnte auch sagen, die *Kontrollchance* korreliert nicht mit dem *Kontrollsystem*.

Wie immer die Autonomiediskussion ausgehen wird, sie hat einen vorhersagbaren Effekt, die *Kontrolle* wird sich verstärken und härter werden. Es besteht nur die Chance, die Kontrolle zu entwickeln, nicht sie zu vermeiden. Ein zweiter Effekt ist damit verbun-

den, die Verwaltung wird nicht etwa zurückgehen, sondern anwachsen. Bei allen ausländischen Beispielen, zumal im vielzitierten Autonomieparadies Holland, wächst die Bürokratie, die doch die eigenen Aufgaben nach unten delegieren will. Die Aussage „die verwaltete Schule kann ihre Probleme nicht lösen“ macht nur Sinn, wenn gleichsam störende Verwaltungseinheiten verschwinden und Selbststeuerung entsteht, während *mit* dieser Selbststeuerung allein die Zahl der Konflikte zunehmen wird und nach Verwaltung verlangt. Zudem entsteht Unvergleichliches, das verglichen werden muß, etwa Abschlüsse, die auf verschiedene Weise zustandekommen, aber zu gleichen Berechtigungen führen sollen. Außerdem wächst mit der Heteronomie – die gewünscht ist und angestrebt wird – die Klagebereitschaft und nachfolgend die Verrechtlichung, die sich nur *mit* Verwaltungsnormen durchsetzen läßt. Man kann also von den erwartbaren Folgeproblemen der Reform darauf schließen, daß die Kontrollansprüche nicht sinken, sondern zunehmen werden, und zwar *weil* „Autonomie“ angestrebt wird. Kontrollen sind die andere Seite der Freiheit, sie läßt sich nicht mit der Behauptung der Einzigartigkeit bearbeiten.

Eine andere, heikle Ebene sind die *inneren* Kontrollen, also im jetzigen System die Noten und ihre Äquivalente. Es handelt sich dabei um einfach formalisierte Urteile von Handelnden, meistens der Lehrer, gelegentlich auch der Schüler, die die *eigene* Leistung darstellen. Wenn Lehrer Schüler benoten, wie immer dies geschehen mag, dann beschreiben sie mit der Note die eigene Leistung, ohne sie vergleichen oder auch nur (und dies ständig) auf verbindliche Standards beziehen zu müssen. Verglichen werden mit Noten Leistungen innerhalb einer Lerngruppe während einer bestimmten, meist knapp bemessenen Zeit, die nach Intervallen unterschieden wird. Die Beurteilungsinstanz ist konkurrenzfrei, *ein* Lehrer beurteilt „seine“ Schüler. Externe Vor- oder Nachteile werden, wie gesagt, nicht verrechnet, aber auch nicht die Leistungsunterschiede der Lehrer, die wie ein *Schicksal* ertragen werden müssen. Die Lehrerleistungen beziehen sich auf Erfordernisse des Lehrplans, der subjektiven Didaktik, der konkreten Lerngruppe und Lernsituation, aber nicht auf verbindliche Standards zum Beispiel der Unterrichtsmethode oder der Regeln des Umgangs. „Standards“ *zu verlangen*, verletzt geradezu die Lehrfreiheit, also den Faktor, der mit am höchsten zur Schulzufriedenheit von Lehrern beiträgt (Ipfling/Peez/Gamsjäger 1995).

Der *Ertrag* einer Schulerfahrung läßt sich in Noten und Berechtigungen beschreiben, ohne dabei die tatsächlichen Leistungen – Lehrer wie Schüler, auch Eltern und das Umfeld – berücksichtigen zu müssen. In welchem Verhältnis *Aufwand* und *Ertrag* stehen, wird nie deutlich, die zur Verfügung stehende Zeit kann verbraucht werden, ohne sie nach Kriterien der mutmaßlichen oder wahrscheinlichen Effizienz festlegen zu müssen. Die Gretchenfrage, also der Schluß des Dramas, „was wird *wirklich* gelernt?“, läßt sich stellen, aber sie kann mit dem bestehenden System der Kontrolle nicht beantwortet werden. Der Verbrauch von Zeit wird staatlich festgelegt, aber was die *Schulzeit* bewirkt, auch was sie *nicht* bewirkt, läßt sich mit Noten und Berechtigungen nicht beschreiben. Das System ist damit nach Außen erfolgreich, weil alle Codes, die es verwendet, insbesondere die privilegierten wie das Abitur, leicht zu kommunizieren sind und großzügig verteilt werden, während wiederum die Folgen nicht kalkuliert werden müssen. Die staatlichen Berechtigungen machen das System stark, deren Erreichbarkeit macht es attraktiv, zugleich ist die *Grenze* der Verteilung eine unbestimmte Größe, die sich nicht auf tatsächliche Lernleistungen beziehen muß.

Wie bestimmt man aber „tatsächliche Lernleistungen“, die mehr sind als Noten? Das Wort „tatsächlich“ darf nicht übertrieben werden, also nicht beanspruchen, *alle* Lernerfahrungen abzubilden. Gemeint ist die Kontrolle einer *bestimmten* Aufgabe, die erreichbar sein muß, bestimmte Anstrengungen verlangt, aber nicht von jedem Lerner gleich erreicht wird. Die unterschiedlichen Effekte werden vergleichend beschrieben, aber immer nur im Blick auf die Aufgabe, nicht auf Bildung schlechthin (vgl. zur Theorie: Peters 1967; Ryle 1967). *Lernleistungen* sind nachträgliche Beurteilungen früherer Prognosen; Aussagen über sie gelten nur im einmal gewählten Referenzrahmen. Das schließt zum Beispiel aus, daß großflächige Erziehungsziele beurteilbar sind; auch was als pädagogischer Kern der Schule gilt, kann immer nur zwischen zwei Zeiträumen beurteilt werden, nie *an sich* und schon gar nicht *für sich*. Man weiß nie, *wer wieviel* und *welche* Mündigkeit erreicht. Sie ist ein Ideal, kein Lernziel.

Nun werden Lernleistungen von Schülern und Lehrern immer abhängig gemacht von dem, was als „Qualität“ der (einzelnen) Schule bezeichnet wird. Auch hier sind normative Formeln wie

die „gute Schule“ von beschreibbaren Realitäten zu unterscheiden, die wiederum nur Relationen erfassen können. *Gute* Schulen gibt es nur vor dem Hintergrund *schlechter* Schulen, was verständlich macht, einfach *einzelne* Schulen in den Mittelpunkt der Schulentwicklung zu stellen, die sich selbst als „gut“ definieren können. Aber weder ist die „autonome“ die *gute* Schule, *nur* weil sie autonom ist, noch ist Qualität zu haben ohne Vergleich. Einzelne Schulen können sich selbst, bestimmte Standards vorausgesetzt, nach Stärken und Schwächen beschreiben, aber damit ist ihre „Qualität“ noch nicht bestimmt. Sie setzt Daten über *andere, vergleichbare* Systeme voraus, soll nicht einfach nur ein Prozeß der ständigen Selbstdelung in Gang gesetzt werden, der auf Konkurrenz nicht achten muß und so mit Sicherheit Kontrollen ausschließt.

Lehrerinnen und Lehrer lassen sich nicht gern kontrollieren, aber das gilt für alle anderen vergleichbaren Berufe auch. Nirgendwo aber wird Kontrollvermeidung so zur Manie wie im Lehrerberuf, der strukturell auf eine einzige Kontrollgröße reduziert ist, die wiederum paradox verfährt: Jeden Tag kontrolliert wird der Lehrer bzw. die Lehrerin durch die Schüler, die von ihm abhängig sind. Das müßte eigentlich darüber hinausgehende Kontrollbereitschaft freisetzen, ein Interesse an unabhängigen Daten, die verschiedene Realitäten zurückspiegeln und die paradoxe Kontrollmacht der Schüler begrenzen. Die gesamte Diskussion über das „burned-out“-Syndrom wird aber nur mit erhöhter *Freiheit*, nicht mit verstärkter *Kontrolle* geführt, während Schülerphobien zu den zentralen Ursachen des Syndroms gehören. Ich komme darauf zurück.

Selbstverständliche Formen des *Controlling* sind also nicht üblich und werden vermieden. Der Grund ist einmal das Kollegialitätsideal, die Fiktion der Egalität in der Bezugsgruppe, zum anderen aber auch die Anreizschwäche des gegebenen Kontrollsystems. Kontrolle lohnt sich nicht, weil Schädigungen, nicht Gewinne vermutet werden, mindestens aber eine eklatante Effektschwäche. Es ist kein Zufall, daß *hier* jenes Nutzargument greift, das ansonsten immer vermieden wird. Und tatsächlich ist der Nutzen der Kontrolle nicht sehr hoch, wenn nicht das Objekt der Kontrolle gründlich verändert wird. In der heutigen Schulorganisation, kann zugespitzt gesagt, auf Kontrolle verzichtet werden, weil das

System damit verbundenen Schaden vermeiden kann, Kontrollempfehlungen aber nicht befolgen muß. Wenn *nur* der Kommissar kommt, wäre das Schulsystem dumm – was es nicht ist –, sich auf *seine* Empfehlungen einzulassen.

Ein Effekt der historischen Form der Verschulung ist die Gewöhnung an Freiheit bei gleichzeitigem Beklagen zunehmender Unfreiheit. Lamentos über zunehmende „Bürokratisierung“ finden sich im ganzen 19. Jahrhundert, also dem Jahrhundert der Erfolgsgeschichte staatlicher Verschulung, während die tatsächliche Schulverwaltung immer *für* das System gearbeitet hat. Man kann das leicht als „symbolische Gewalt“ hinstellen, während faktisch die Freiheiten immer gewachsen sind, bis dahin, daß die früher selbstverständliche Residenzpflicht aufgehoben wurde, Lehrer faktisch nicht gegen ihren Willen versetzt werden können und sich um die Nachfrage nach ihren Leistungen nicht kümmern müssen. Man stelle sich die Last und die Unfreiheit vor, wenn Schüler *nicht* automatisch der Schule zugeführt werden würden, sondern durch bestimmte Anstrengungen *für* die Schule gewonnen werden müssten. Englische Beispiele zeigen, welche Streßfaktoren und Freiheitsbeschneidungen mit dem Marktsystem verbunden sind (Travers/Cooper 1996). Die Freiheit der *Kunden* reduziert die Freiheit der *Lehrer*, und das ist sofort und nachhaltig der Fall, wenn der staatliche Schutz auch nur gelockert wird. Liberal ist das neue System faktisch nur nach der Kundenseite hin, die Seite der Anbieter wird unter Konkurrenz gesetzt und kennt also Gewinner und Verlierer. Wer nicht zu den Verlierern gehören will, muß jedenfalls bequeme Formen von Freiheit drastisch beschränken.

Streß entsteht zuerst durch *Kritik*, die Nachsichtigkeit *verliert*. Wer die deutsche Diskussion verfolgt, kann dieses Phänomen beobachten. Erstmalig scheinen die Bildungsverwaltungen bereit zu sein, Effizienzfragen nicht nur zu stellen, sondern sie auch beantwortet sehen zu wollen. Das setzt einen *Verdacht* voraus, nämlich daß die bisherige Praxis dem Gebot *nicht* entspricht. Neu ist dabei, daß nicht mehr lediglich mit Stellenabbau und Mittelkürzung – das sind reichlich unintelligente Mittel – reagiert werden soll, sondern tatsächlich ein Umbau des Systems ins Auge gefaßt wird. Wieder ist vor dem Wort „tatsächlich“ zu warnen, es handelt sich um Projektideen mit ungewissem Ausgang, die nicht

pauschal als gutartig angesehen werden dürfen. Oft sind Effizienzprojekte nicht zu unterscheiden von schlichten Sparübungen, man darf also hinter „autonomen Schulen“ nicht einfach die Großzügigkeit des Staates vermuten, nun endlich auf die Freiheitsklagen der Lehrerschaft einzugehen. Im Hintergrund steht die Krise der öffentlichen Haushalte, die zum Systemumbau zwingt, auch wenn (oder *weil*) unklar ist, was darunter genau verstanden werden soll oder ob die dafür zur Verfügung stehenden Mittel irgendwie der Größe des Vorhabens angemessen sind, was man tunlichst bezweifeln sollte.

„Effizienz“ ist ein Zauberwort der Diskussion, was den Term nicht klarer macht, sondern eher die Verwirrung verstärkt. Man kann unter „Effizienz im Bildungsbereich“ sehr verschiedenes verstehen, *schnellere* Abschlüsse, *vermehrte* Abschlüsse, *höhere* Abschlüsse, auch *schneller vermehrte höhere* Abschlüsse, ebenso aber auch die *Verlangsamung* der Vermehrung in bestimmten Bereichen zugunsten anderer, wenn man nur die Abitursdiskussion betrachtet und die daran anschließende Diskussion der Auf- oder Abwertung der beruflichen Bildung (Maier 1996). Es ist aber ebenso möglich, Effizienz überhaupt gar nicht auf das Erreichen oder Nicht-Erreichen von *Abschlüssen* zu beziehen, sondern auf *Erziehungsziele*, auch wenn man gar nicht sieht, daß und wie die Entwicklung der Persönlichkeit „effizient“ betrieben werden kann. Notfalls ist dann die fehlende Effizienz gerade der effiziente Faktor. „Effizient“ scheint schließlich auch die Reduktion der Gesamtzeit zu sein, die Reduktion von Lehrerstellen bei gleichzeitigem Anstieg der Klassenfrequenzen, ebenso die Verlagerung lästiger Aufgaben der Verwaltung nach unten, für die der schöne Ausdruck „Schulmanagement“ erfunden wurde, usw.

Effizienz ist eine ökonomische Größe: Sie soll (umgangssprachlich) beschreiben, wie mehr Leistung bei weniger Zeit und knapperen Mitteln erreicht werden kann, etwa so wie die Lopez-Effekte in der Volkswagen AG vollzogen wurden, Aura und Geheimnis sowie schlechter Ausgang und Verlustrisiko vorausgesetzt. Es geht um Kostenreduktion und Gewinnvermehrung, Kriterien, die – bislang jedenfalls – dem Bildungssystem fremd sind. Es ist immer nur *gefördert* worden, mit rasant gewachsenen Budgets, die nie vor die Frage gestellt waren, wie intelligent gespart werden kann. Sparen wurde *bestraft*, wie überall im öffentlichen Dienst.

Aber Sparen ist nicht das Hauptproblem, weil dabei im wesentlichen nur Umverteilungen vorgenommen werden. Wer das Bildungssystem unter Effizienzdruck setzt, wird vermutlich die *Ausgaben* erhöhen, solange nicht wirklich Organisationsstrukturen verändert werden. Das System *hat nie* effizient gearbeitet, weil Zeit kontrollfrei verbraucht werden konnte, ohne Kosten und Nutzen in ein Verhältnis setzen zu müssen. *Mehr* Leistung begründete immer *mehr* Zeit und *mehr* Mittel, mit der hocheffektiven Begründung, daß für die Bildung nichts *teuer* genug sein könne oder dürfe.

Fehlende Kontrolle und Effizienzvermeidung hängen also zusammen. Das Schulsystem ist auch in dieser Hinsicht einzigartig, es begründet sich ideologisch und kann das mit Leistungen verbinden, die niemand ernsthaft kontrolliert. Wieviel Zeit tatsächlich nötig ist, um Sprachkompetenz im Englischen zu erzeugen, bis zu welchen Standards diese Kompetenz geführt werden kann, wenn dieser oder jener Zeitrahmen zur Verfügung steht, ob eine deutsche Schule verglichen mit einem Sprachaufenthalt in England nicht viel zu viel Zeit verbraucht und also viel zu teuer ist, läßt sich nicht nur nicht beantworten, es ist nicht einmal zu erheben. Dafür werden „Englischlehrer“, also Personen mit Ausbildungspatenten, eingestellt, die irgend einen konkreten Leistungsnachweis nicht führen müssen. Sie können dann aber auch nicht ernsthaft die *Schwächen* des Systems *einklagen*. Mangelnde Englischkenntnisse trotz jahrelanger Verschulung sind wiederum eine Art Fatalität, gegen die sich nicht einmal die Experten wehren können, die sie verursachen. Ein Sportlehrer, eine Sportlehrerin kann nicht *außer* der ihm oder ihr *zugewiesenen* Zeit, geschweige mit dem Einsatz von *Extrazeit*, Schwächen ausgleichen, die den Erfolg des Unterrichts behindern. Ich könnte auch sagen, wer wirklich Turnen lernen will, darf nicht zur Schule gehen.

Die Zeit, die die Schule zum Erreichen ihrer Ziele einsetzt, ist weitgehend starr, sie kennt nur *eine* Dauer, keine Unterbrechungen, kaum Verdichtungen, weder Tausch noch Äquivalenz. Dafür wird viel zu viel gefordert, Unmögliches verlangt und selbst die hier – beim Erfüllen des Unmöglichen – zu beobachtende Kreativität der Lehrkräfte bleibt unbeachtet. Fächer haben Stunden, die Kontingente sind sakrosankt, weil alle Zuwendungen davon abhängig sind (bis hin zu den Stellen im Hochschulbereich),

flexible, überraschende und situationsgerechte Umverteilungen scheinen ausgeschlossen. Wer seinen Schülern in *drei* Jahren das Mathematikpensum von *fünf* Jahren beibringen kann, agiert geschäftsschädigend, weil demonstriert wird, daß zwei Jahre Mittelzuwendung überflüssig sind. Wer musische oder sportliche Leistungen dort abrufen und investiert, wo sie meistens erzeugt werden, im Privatunterricht oder im Sportverein, müßte entlassen werden, weil er der Schule Mittel entziehen würde, die sie nur für sich reklamieren kann. Auch der uneffektivste Unterricht *muß* erteilt werden, selbst wenn längst günstigere Alternativen zur Verfügung stehen. Schulen bzw. deren Verwaltungen stellen Lehrer an, der dafür nötige Aufwand kann nicht in private Anbieter investiert werden, auch dann nicht, wenn diese Anbieter den besseren Effekt erzielen. Der Vergleich kommt gar nicht vor, während sich Eltern vielfach gezwungen sehen, Ausfälle der Schule durch private Investitionen zu kompensieren. Aber Schulen können nicht in Nachhilfeszirkel investieren, während genau diese Zirkel in vielen Fällen für den Schulerfolg sorgen.

Was heißt dann aber „effektiver Einsatz von Ressourcen“? Und wie kann man Krämermentalitäten vermeiden, der Schule ein modernes Image geben und sie doch nicht ruinieren? Das bringt mich auf meinen letzten Punkt, der sich mit auftragsgerechter Schulentwicklung und deren Umfeld befassen wird.

3. Auftragsgerechte Schulentwicklung

Der Ausdruck „Schulentwicklung“ bezieht sich fast immer auf Veränderungen der *Organisation*. Das erklärt etwa das leichte, ich könnte auch sagen: das *verdächtig* leichte Vordringen der Prinzipien des *New Public Management* in diesen Bereich. Die Sprache der Schulreform scheint sich geradezu ökonomisiert zu haben, Kinder sind *Klienten*, Eltern *Kunden*, Lehrer Angestellte im *Servicebereich* usw. Der Jargon ist auch insofern aufschlußreich, als fast nie die Angebotsseite thematisiert wird, während doch vom Angebot die Nachfrage abhängt. Der Fokus der Reform ist die Schulorganisation, dabei auch das Personal – Angestellte wie Klienten –, nicht jedoch der Auftrag, über den wenig bis nichts zu erfahren ist, liest man die teilweise euphorische Reformliteratur der neunziger Jahre. Sie verknüpft vielfach liberale Ökonomie

mit Reformpädagogik, aber spart aus, wie die Aufträge zustandekommen und was sie ausmachen soll. Ohne unterscheidbaren Gesamtauftrag und ohne dichte Einzelaufträge aber kann die Schule gar nicht definiert werden, wenigstens wären für eine rein sozialpädagogische Funktionsentwicklung Lehrer ein viel zu teures Personal.

Insofern spreche ich nicht einfach von „Schulentwicklung“, sondern *auftragsgerechter* Schulentwicklung, die periodisch nachweisen muß, in welchem Verhältnis Ziel und Effekt stehen oder gestanden haben. Aufträge sind nicht einfach Lektionentafeln oder Stoffverteilungen, das Instrument soll gerade *diese* Schulroutinen zurückdrängen oder auch sprengen. Es gibt im wesentlichen drei Bereiche für schulspezifische Leistungsaufträge, die Vermittlung spezifischer Fertigkeiten, etwa solche der Kulturtechniken, die Initiation bestimmter Formen des Wissens und Könnens sowie die Entwicklung einer dazu je passenden Organisationform. Alle drei Bereiche dürfen nicht unabhängig betrachtet werden, in jedem Falle muß sichergestellt sein, daß Schulen *tatsächlich* – das wird hier ohne Vorsicht gebraucht – die bestmöglichen Angebote bieten. Der Entscheid muß vor dem Hintergrund verschiedener Offerten erfolgen, Programme oder private Anbieter können in bestimmten Fällen konkurrieren und dürfen nicht mit Hinweis auf den geschützten Raum der Schule zurückgewiesen werden.

Die drei Bereiche lassen sich wie folgt knapp und beispielhaft skizzieren:

(a) Kulturtechniken – der Ausdruck ist eigentlich irreführend – haben zwei Aufgaben: die Sicherstellung einer möglichst präzisen Alphabetisierung möglichst aller Schüler sowie die Hinführung zu Literalisierung einschließlich solcher Elemente wie den eigenen Stil eines Schülers oder die Kultivierung eigener Ausdrucksformen. Ein solcher Auftrag ließe sich auch im freien Wettbewerb relativ leicht an *Schulen* binden, weil sie in der Öffentlichkeit als dafür besonders prädestiniert erscheinen. Freilich wäre genauer festzulegen, welche Grade an Präzision – um den Ausdruck „Perfektion“ zu vermeiden – angestrebt und erreicht werden sollen und wie sich externe Begünstigungen oder Beeinträchtigungen verrechnen lassen. Das Problem heute scheint zu sein, daß bei stark erhöhtem didaktischem und methodischem Aufwand

zugleich die Ausfälle steigen, ich könnte auch sagen, daß mit den vorhandenen Mitteln die Bevorzugung der Begünstigten nicht bearbeitet werden kann. Hier müßte ein Auftrag festlegen, wie mit diesen Problemen umgegangen werden soll und wer die Erfolge oder Mißerfolge definieren kann und darf. Die Standards wären zu bestimmen, die Toleranzgrenze von Erreichen oder Nichterreichen sowie die Hilfsmaßnahmen bei Einzelproblemen. Das verlangt eine fortlaufende Prozeßkontrolle, die nicht allein der jeweiligen Lehrkraft überlassen werden darf. Umschichtungen und Schwerpunktverlagerungen in der Lehrerausbildung wären hier neue Größen, die gezielt eingesetzt werden können.

(b) Der Zentralbereich der fachlichen Angebote, also das von der Schule vermittelte Wissen und Können *nach* und *mit* der Alphabetisierung, ist weitaus schwieriger zu gestalten. Nicht nur wächst hier die mediale Konkurrenz, auch stellen sich Kontrollprobleme, die bisher den Vorteil hatten, gar nicht beachtet werden zu müssen. Schulen hätten kaum eine Berechtigung, neun oder dreizehn Jahre Zeit zu verbrauchen, wenn sie nicht bestimmte Formen des Wissens und Könnens vermitteln würden. Soll dies nicht einfach ein leicht zu vergessender Kanon sein, so stellen sich besondere Anforderungen, die in den Aufträgen deutlich gefaßt werden müßten. *Wissen* ist nicht einfach das vorhandene „Schulwissen“, vielmehr wäre gerade die Differenz zwischen der Entstehung, dem Gebrauch und der Didaktisierung des Wissens zu vermitteln. Schüler aber lernen zumeist nur Abbilder des Wissens, die überwiegend naiv vermittelt werden, als würde das Wissen die Wirklichkeit spiegeln oder zumindest getreu erfassen. Diese Tendenz wird durch die Lehrmittel verstärkt, die immer noch die Methode ihrer Entstehung verheimlichen können. Leistungsaufträge können hier steuern, weil am Ende Bilanzen nachgewiesen werden müssen, die nicht einfach Lehrbuch und Lernkopf in eine (möglichst enge) Passung bringen dürfen. Im Gegenteil wäre der *Umgang mit Wissen* zentral, die Reflexion von Genesis und Geltung, die fast immer in der Schule ausgespart wird. Dann aber vermittelt sie im wesentlichen nur die *eigene* Weltsicht, die Welt erscheint nicht als Buch, sondern als *Schulbuch* (bzw. als Foliensammlung), Leistungsaufträge könnten die Interaktion der Fächer neu regeln, wären imstande, neue Verteilungen herzustellen, und könnten aus erfolgreichen Versuchen verbindliche Institutionen machen, die ihrerseits auf Schwächen untersucht werden müssen, usw.

(c) Die Organisation der *jetzigen* Schule paßt zum *jetzigen* Auftrag. Sie übernimmt eine pauschale Zuweisung, die nicht detailliert werden muß. Wenn flexible und lernfähige Leistungsaufträge verteilt werden, entfällt die pauschale Zuweisung und entsteht der Zwang, die Organisation verändern zu müssen. Das läßt sich an verschiedenen Beispielen demonstrieren: Die Schulleitung muß imstande sein, Aufträge zur Kontrolle der Schulleistung zu vergeben, also dafür Mittel zu reservieren, die nach Ausschreibungen vergeben werden. Die Schule muß neue Funktionen entwickeln, die zulasten älterer Funktionen gehen, wenn mit einem Mittelzuwachs nicht zu rechnen ist. Die Funktionszulage für die Ordnung der Bibliothek entfällt, die Funktion wird unentgeltlich erfüllt, mit den eingesparten Mitteln wird ein Fachmann, bzw. eine Fachfrau eingestellt, die die Schule auf dem Markt von *edutainment* konkurrenzfähig macht. Ähnlich müssen eigene Entscheidungen möglich sein, wenn kurzfristig und überraschend Probleme auftreten, etwa spezifische Projekte, die aus dem schulischen Angebot entstehen und aber zu Weiterungen führen, die nützlich und aussichtsreich erscheinen, jedoch im Leistungsauftrag gar nicht vorkommen. Das verlangt ein entscheidungsfreudiges Management, das Risiken übernimmt, damit Verantwortung und hier wiederum vor allem *Ausbildungs-* und *Leistungsverantwortung*. Die heutigen „Schulleiter“ sind demgegenüber das auslaufende Modell.

Wer soll das alles kontrollieren? Vermutlich entsteht auch hier ein Markt, je nachdem wie hoch die Investitionsbereitschaft der Schulträger beschaffen ist. Aber es wäre auch möglich, ich habe es bereits angedeutet, die erstarrte und weitgehend perspektivlos gewordene Lehrerausbildung mit derartigen Aufgaben zu betrauen. Warum sollten nicht Universitätsinstitute Evaluationsaufträge übernehmen, also ihre Studenten so an die praktische Forschung heranzuführen, daß sie ihre Examensarbeiten sinnvoll einsetzen können? Eine zweite Möglichkeit ergibt sich aus der Fort- und Weiterbildung von Lehrern: Statt immer nur Kurse zu besuchen, deren Transfereffekte mehr als ungewiß sind, könnten sie zu Evaluationsstudien herbeigezogen werden, also gleichsam das System von der anderen Seite betrachten lernen, auch um Techniken der Datenerzeugung auszuprobieren, die wiederum der eigenen Schule zugute kommen. In der Ausbildung kann die Eingangsphase neu genutzt werden, aber ebenso die Qualifizie-

rungsphasen im Beruf selbst, sobald Fort- und Weiterbildung einen obligatorischen Charakter bekommen haben.

Bleibt die Frage nach den Risiken für das Personal, das sich komplett umstellen müßte. Bisher war unter dem Lehrerberuf eine *lebenslange, rotationsfreie* und an *einem* Ort definierte Anstellung zu verstehen, die ihre Risiken entweder auf den Träger des Systems oder seine Kunden abwälzen konnte. Wer dieses System in Bewegung setzen will, kann nicht zugleich die alten Sicherheiten garantieren. Aber *verstärkt* das nicht gerade die *schlimmen* Syndrome des Systems, also das Ausgebranntsein, die Sinnkrisen und die Vernachlässigung der Aufgaben? Es sind dies Syndrome des *vorhandenen* Systems, wer dieses System bewahren will, schützt auch diese Syndrome. Sie entstehen wesentlich durch Anreizarmut, egalitäre Berufskarrieren, schwache Aufstiegschancen, geringe Wechsel bei gleichzeitiger Monotonieerfahrung, die paradoxerweise auch in einem zunehmend hektischeren Berufsalltag eintritt. Ein Grundübel ist auch die Unsichtbarkeit der Effekte, selbst große Anstrengungen führen nicht dazu, daß proportional auch die Erfolge größer werden. Zudem werden geringere Anstrengungen *anderer gleich* belohnt, was dann Resignation relativ leicht nahelegt. Schließlich ist die pädagogische Sprache alles andere als eine Form der Idealitätsentlastung; alle Programme, zumal die der Lehrerausbildung, sind am *idealen Gelingen* orientiert, das heißt sie gehen an der Praxis vorbei, je näher diese gesucht wird. Aber das Zermürbende dieser Praxis ist nicht durch Modelle aufzulösen, sondern nur durch eine andere Behandlung des Personals.

Das wäre meine letzte Botschaft: Bei aller Kälte, die die Effizienzforderung zu verbreiten scheint, sie hat überhaupt nur dann irgendeinen Kontakt zur Realität von Schulen, wenn damit eine neuartige und großzügige Personalentwicklung verbunden ist. Lehrer müssen im Grenzfall ihre Schule ohne größere Verluste verlassen können, wenn sie schon nicht gehalten werden können. Aber die Option des *Halten*s ist vorrangig, die Qualitätssicherung und -steigerung des Personals, das weit mehr können muß als nur das Erteilen von Unterricht. Ein effektiver Einsatz der Ressourcen, was immer sonst darunter verstanden werden mag, hat hier den Testfall: Gelingt es *nicht*, Lehrerinnen und Lehrer auf immer neue und immer schwierigere Aufgaben vorzubereiten, ihr Enga-

gement trotz Enttäuschungen stabil zu halten und auf *ihre* Ideen einzugehen, dann kann es eine „auftragsgerechte Schulentwicklung“ nicht geben. Der Auftrag hätte keine geeignete Motivation, weil der Enthusiasmus fehlt oder nicht genutzt wird. Das Besondere an Schulen ist vor allem, daß sie *nach innen* sensibel sind, also weit schneller gestört als angeregt werden können. Wenn man überhaupt eine neue Hierarchie einführen kann, dann nur *eine*, die der Leitung, die in eine riskante Position versetzt wird. Sie muß führen, was nur *von sich aus* funktioniert.

Schulentwicklungen und Bildungsreformen sind schon zu oft gescheitert, um auch diese Konzepte naiv betrachten zu können, während sie eigentlich nur ausführen kann, wer an sie glaubt. Aber vielleicht sind Skepsis und Engagement auch vereinbar, wenn genug, aber nicht zuviel auf einmal aufs Spiel gesetzt und zugleich ständig überprüft wird, was geschieht und was *nicht* geschieht. Jedenfalls sind die erwähnten Trends nicht aufzuhalten, nicht nur weil sie mit Bildungspolitik verbunden sind oder sehr schnell verbunden werden, sondern weil sie Expertenbewußtsein prägen. Eine interessante Frage ist, wann dieser Trend kippt, *vor* der Reform, in ihrer *Mitte* oder wirklich erst an ihrem *Ende*. Für die Reform ist es günstig, daß sich die Frage – noch – nicht beantworten läßt. Ob die Reform *gelingt*, also eine *unverwaltete* oder *schwach* verwaltete Schule wirklich ihre Überlegenheit unter Beweis stellen kann, ist damit natürlich *nicht* gesagt.

Mehr Ressourcen = mehr Qualität?

1. Aktueller Problemhintergrund

Die auf den ersten Blick trivial erscheinende Frage nach dem Zusammenhang zwischen Ressourceneinsatz und Schulqualität ist in jüngster Zeit Gegenstand einer intensiven Debatte in Politik und Öffentlichkeit. Den Hintergrund dafür bildet der evidente Widerspruch, daß einerseits nach weitverbreiteter Einschätzung die massiven Ausgabensteigerungen im Schulbereich¹ die Bildungsqualität nicht verbessert haben, andererseits die aktuelle Sparpolitik von Kassandraruhen begleitet wird, insbesondere der Lehrerverbände und Elternorganisationen, die durch die (moderaten) Kürzungen den qualitativen Niedergang des staatlichen Schulwesens eingeleitet sehen. Wer in dieser Situation „wissenschaftlichen Beistand“ sucht, ist im wesentlichen auf die anglo-amerikanische Forschung angewiesen.

2. Empirische Befundlage zur Ressourcenwirksamkeit

Eine Vielzahl von Untersuchungen hat sich in den USA in den letzten 25 Jahren um die Beantwortung der Frage bemüht, inwieweit zwischen Schulen oder Schulbezirken feststellbare Effektivitätsunterschiede, meist gemessen an Fachleistungsdifferenzen,

1 1975 beliefen sich die Ausgaben pro Schüler (allgemeinbildende und berufliche Schulen) auf rund 2.700 DM, 1995 lagen sie mit knapp 7.000 DM nominell um mehr als das Zweieinhalbfache höher (BLK 1996, S. 70). In den USA sind die realen Ausgaben pro Schüler zwischen 1960 und 1990 über 200% gestiegen (Odden et al. 1995, S. 163).

auf Unterschiede in der Ressourcenausstattung zurückzuführen sind – nach statistischer Ausschaltung des Einflusses anderer Faktoren (insbesondere Merkmalen des Familienhintergrunds eines Schülers). Diese Untersuchungen haben in die Literatur als „Input-Output-Studien“, „Produktivitäts-“ oder „Produktionsfunktions-Studien“ Eingang gefunden.

Bereits 1972 wurde von einer Forschergruppe der Rand-Corporation eine zusammenfassende Auswertung der bis dahin vorliegenden Forschungsbefunde zur Ressourcenwirksamkeit vorgelegt (Averch u.a. 1972). Das ernüchternde Resümee der Autoren:

- „Schulressourcen sind selten eine wichtige Determinante der Schulleistungen,
- kein einziges Merkmal der schulischen Ressourcenausstattung weist einen konsistenten Zusammenhang mit Schulleistungen auf“ (S. 44).

Diese Schlußfolgerung basiert vor allem auf den Ergebnissen des „Coleman-Report“ (Coleman u.a. 1966). Die vom amerikanischen Kongreß initiierte Studie zählt nach wie vor zu den bedeutendsten sozialwissenschaftlichen Untersuchungen im Bildungsbereich. Sie hat wie kaum eine andere Untersuchung die Meinungsbildung in Politik und Öffentlichkeit beeinflußt. Ziel der Studie war es, Ungleichheiten in den Bildungschancen von Kindern unterschiedlicher rassischer und ethnischer Herkunft aufzudecken. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse sollten durch gezielte Maßnahmen die schulischen Lernbedingungen aller amerikanischen Schüler/innen angeglichen werden. Vermutet wurde, daß für den geringen Lernerfolg schwarzer Schüler/innen und anderer ethnischer Minderheiten ihre schlechte Versorgung mit Lehrkräften, Unterrichtsmaterialien usw. verantwortlich zu machen sei. Entgegen dieser Annahme erwies sich jedoch der familiäre Hintergrund eines Schülers als wichtigster Faktor zur Erklärung von Schulleistungsunterschieden; Schulressourcen waren dagegen weitgehend bedeutungslos.

Die unerwarteten Ergebnisse des „Coleman-Report“ lösten im Wissenschaftssystem eine intensive methodologische Debatte aus, die jahrelang die Fachzeitschriften füllte, und initiierten eine Vielzahl von Folgeuntersuchungen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sind in verschiedenen Forschungsauswertungen zu-

sammengefaßt worden (vgl. Weiß 1995e). Die umfassendste Auswertung mit 187 erfaßten Studien aus den USA stammt von Eric Hanushek (1989), einem Wirtschafts- und Politikwissenschaftler der Universität Rochester. Die in diesen Studien gefundenen Zusammenhänge zwischen Merkmalen der finanziellen, personellen und materiellen Ressourcenausstattung und Effektivitätsindikatoren (meist Ergebnissen in standardisierten Schulleistungstests) sind in der nachstehenden Übersicht zusammengestellt. Sie enthält Informationen darüber, ob ein erwartungskonformer positiver oder ein erwartungswidriger negativer Zusammenhang gefunden wurde und ob es sich um einen statistisch signifikanten oder insignifikanten Zusammenhang handelt.

Den Ergebnissen der 674 Signifikanztests zufolge sind im Durchschnitt fast 80 Prozent der geprüften Variablen-Beziehungen statistisch insignifikant. Von den 152 Effektschätzungen für die Lehrer-Schüler-Relation liefern nur 27 ein statistisch signifikantes Ergebnis, 14 davon mit erwartungskonformer, 13 mit erwartungswidriger Effektrichtung. Die Vorzüge eines günstigeren Betreuungsverhältnisses sind auch dann nicht nachweisbar, wenn man die statistische Signifikanz ignoriert: 46 der insignifikanten Koeffizienten weisen ein negatives, nur 34 ein positives Vorzeichen auf. Eine deutliche Dominanz insignifikanter Zusammenhänge zeigt sich auch bei den meisten anderen Input-Variablen. Lediglich bei der „Berufserfahrung der Lehrer“ liegt der Anteil der statistisch signifikanten Koeffizienten bei über einem Drittel. Auch weisen bei dieser Variablen mehr als 60 Prozent der insgesamt geschätzten Koeffizienten das erwartete positive Vorzeichen auf. Einen ähnlich hohen Wert (58 Prozent) erreicht nur noch die Variable „Ausgaben pro Schüler“; allerdings ist nur jeder fünfte positive Koeffizient statistisch signifikant. Bei allen übrigen Input-Variablen weist jeweils nur rund ein Drittel der insgesamt geschätzten Koeffizienten ein erwartungskonformes Vorzeichen auf.

Eine von Hanushek nachträglich vorgenommene Differenzierung der 187 Wirkungsstudien nach verschiedenen Merkmalen (verwendete Output-Variable, Aggregationsniveau der Variablen, Modellspezifikation und Klassenstufe) ändert nichts an dem ursprünglichen Auswertungsergebnis, das er wie folgt zusammenfaßt: „die über zwei Jahrzehnte in vielen verschiedenen Bildungs-

kontexten gewonnenen Forschungsergebnisse liefern starke und konsistente Evidenz, daß zwischen Ausgaben und Schulleistungen kein systematischer Zusammenhang besteht.“ (Hanushek 1989, S. 49).

Tabelle 1: Befunde zur Ressourcenwirksamkeit aus 187 Produktivitätsstudien

Merkmale der Ressourcenausstattung (Input-Variablen)	Zahl der Studien je Input-Variable	Zahl der Studien mit statistisch signifikanten ^a Koeffizienten			Zahl der Studien mit statistisch signifikanten Koeffizienten		
		positiv	negativ	insgesamt	positiv	negativ	Effekt- richtung unbekannt
Lehrer-Schüler-Relation	152	14	13	125	34	46	45
Lehrerbildung	113	8	5	100	31	32	37
Berufserfahrung der Lehrer	140	40	10	90	44	31	15
Lehrergehalt	69	11	4	54	16	14	24
Ausgaben pro Schüler	65	13	3	49	25	13	11
Schulverwaltungs-ressourcen	61	7	1	53	14	15	24
Qualität der Schulgebäude und -ausstattung	74	7	5	62	17	14	31
a) Signifikant auf 5%-Niveau							
Quelle: Hanushek 1989, S. 47.							

Diese Schlußfolgerung ist unlängst in einer von Hedges/Laine /Greenwald (1994) mittels quantitativer Syntheseverfahren („Metaanalyse“) vorgenommenen Neuauswertung des von Hanushek analysierten Datenmaterials in Frage gestellt worden (vgl. ausführlich Weiß 1995e). Die Ergebnisse dieser Reanalyse sind jedoch widersprüchlich: So wird zwar für die globale Kategorie der Schulausgaben ein praktisch bedeutsamer positiver Effekt festgestellt, nicht so aber für die wichtigsten Ausgabeterminanten, die Lehrer-Schüler-Relation und das Lehrergehalt. Eine Antwort auf die damit aufgeworfene Frage, welche in den Wirkungsstudien unerfaßt gebliebenen Determinanten sich hinter dem positiven Ausgabeneffekt verbergen, bleiben die Autoren schuldig. Das Ergebnis der Metaanalyse ist deshalb instrumentell nicht interpretierbar. Es wäre jedenfalls höchst problematisch, wenn daraus als politische Handlungsempfehlung die bloße Erhöhung der Schulausgaben ohne Verwendungsspezifizierung abgeleitet würde.

Die metaanalytische Neuauswertung der Daten amerikanischer Wirkungsstudien gibt somit keinen Anlaß, die aus konventionellen Forschungsübersichten gezogene Schlußfolgerung zu revidieren. Unterschieden in den materiellen Rahmenbedingungen von Schulen kommt für die Erklärung von Unterschieden in der Schulqualität eine weit geringere Bedeutung zu, als gemeinhin angenommen wird. Dieses Ergebnis ist kompatibel mit den Befunden der Klassengrößen-Forschung. Nach systematischer Aufarbeitung des internationalen Forschungsstandes und ergänzenden Reanalysen deutscher Datensätze stellen Ingenkamp/Pettillon/Weiß (1985) resümierend fest: „Die Klassengröße als alleiniger Faktor zeigt innerhalb der Bandbreite, in der die Frequenzen in unserem allgemeinbildenden Schulwesen meist liegen, allenfalls einen minimalen Zusammenhang mit den durchschnittlichen Schulleistungen“ (S. 93). Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt auch eine kürzlich erschienene britische Studie auf der Grundlage einer Auswertung von über 1.700 Schulinspektions-Berichten (vgl. Times Educational Supplement vom 18.10.1996).

Die Forschungsbefunde zur Ressourcenwirksamkeit können nicht – wie dies bisweilen geschieht – dahingehend interpretiert werden, daß schulische Ressourcen gänzlich irrelevant für die Qualität der Schulbildung seien. Die Ergebnisse sind nur in bezug auf den jeweils untersuchten Variationsbereich interpretierbar. Eine plausible Erklärung für die in amerikanischen Untersuchungen überwiegend festgestellte geringe Wirksamkeit schulischer Ressourcen könnte sein, daß in den USA – wie vermutlich auch in anderen Industrienationen – Ausstattungsniveaus im Schulwesen erreicht sind, nach deren Überschreiten von einer weiteren Erhöhung des Mitteleinsatzes *bei konventioneller Verwendung* („mehr desselben“) kaum noch qualitative Verbesserungen zu erwarten sind. Auf niedrigerem Versorgungsniveau ist dagegen, wie empirische Untersuchungen für Entwicklungsländer zeigen (z.B. Fuller 1987), mit einem größeren Qualitätseffekt zusätzlicher Ressourcen zu rechnen.

3. Kritik

Immer dann, wenn Forschungsergebnisse erwartungswidrig ausfallen, wird besonders intensiv nach konzeptionellen und methodischen Mängeln gesucht. Dies gilt in besonderer Weise für die Studien zur Ressourcenwirksamkeit, stehen die Befunde doch in krassem Widerspruch zu der – zu einem Glaubenssatz verfestigten – Annahme eines linearen Zusammenhangs zwischen Qualität und Ressourcenaufwand. Die Kritik an diesen Studien nimmt denn auch im Schrifttum breiten Raum ein (vgl. zusammenfassend Weiß 1985). Ein Großteil der Kritik sieht deren Aussagegehalt durch die Beschränkung auf Fachleistungen als Effektivitätskriterium stark beeinträchtigt. Schulressourcen könnten für andere – weniger tangible – Bildungserträge wichtig sein, die sich nicht in Testergebnissen niederschlagen. Eine theoretische Begründung oder empirische Belege für diese These werden allerdings nicht geliefert. Die Befunde jener Wirkungsstudien, die statt oder neben Testleistungen andere Effektivitätskriterien berücksichtigen – in der Forschungsauswertung von Hanushek sind dies etwa 30% der erfaßten Untersuchungen – geben keinen Anlaß, diese These zu übernehmen. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß in Wirkungsstudien mit mehreren Kriterien häufig eine komplementäre Beziehung zwischen Schulleistungen und anderen Effektivitätsindikatoren (z.B. Einstellungen zur Schule, Motivation, Anwesenheitshäufigkeit, außerschulisches Verhalten) festgestellt wurde (z.B. Rutter et al. 1980), so daß es nicht abwegig erscheint, Schulleistungen als „stellvertretenden“ Indikator für explizit nicht erfaßte Qualitätsdimensionen zu betrachten. Weitere Kritikpunkte beziehen sich auf die fehlende theoretische Fundierung sowie konzeptionelle und methodische Mängel der Produktivitätsstudien. Den Aussagegehalt der Ergebnisse hat dies offenbar aber nicht wesentlich beeinträchtigt, finden diese doch durch die Befunde konzeptionell und methodisch anspruchsvollerer Studien nachfolgender Generationen der Schulwirkungsforschung weitgehende Bestätigung (z.B. Rutter u.a. 1980, Coleman/Hoffer 1987). Allerdings vermitteln diese Studien z.T. differenziertere Einsichten. Ein Beispiel dafür ist das nachfolgend skizzierte Projekt STAR (STAR steht für Student-Teacher Achievement Ratio), eine Experimentalstudie zu leistungsbezogenen Klassengrößeneffekten, die in den USA im

Bundesstaat Tennessee in den Jahren 1985 bis 1989 durchgeführt wurde (vgl. Finn/Voelkl 1992b).

Das Projekt STAR

Beteiligt waren an dem Projekt über 6.000 Kinder im Kindergarten- und Primarschulalter in 76 Elementary-Schools. In jeder Schule wurden die Kinder bei Eintritt in den Kindergarten (Vorschulklasse) im Alter von 5 Jahren nach dem Zufallsprinzip einer von drei Frequenzgruppen zugewiesen: entweder einer kleinen Klasse mit 13 bis 17 Kindern, einer regulären Klasse mit 20 bis 25 Kindern oder einer regulären Klasse mit zusätzlich einem Schullehrer. Auch die Lehrkräfte wurden nach dem Zufallsprinzip den verschiedenen Klassengruppen zugeteilt. Die Kinder blieben für 4 Jahre, vom Kindergarten bis zum 3. Schuljahr, in der Gruppe, der sie bei Schuleintritt zugewiesen worden waren. Durch Einsatz von standardisierten und curriculumbezogenen Tests jeweils am Ende eines Schuljahres wurde die Leistungsentwicklung der einzelnen Kohorten in Lesen und Mathematik über 4 Jahre verfolgt. Als Ergebnis zeigte sich sowohl bei der Lesefähigkeit als auch in Mathematik eine signifikante Leistungsüberlegenheit der Schüler in den kleinen Klassen. Dieser Effekt stellte sich im wesentlichen während des ersten Jahres in der Kindergartenklasse ein. Ein weiterer Leistungszuwachs zeigte sich danach nur noch im Lesen am Ende des 1. Schuljahres. Während des restlichen Untersuchungszeitraums bis Ende des 3. Schuljahres blieb der Leistungsvorteil kleiner Klassen bestehen, d.h. der Verbleib in kleinen Klassen führte zu keiner weiteren Leistungsverbesserung, aber auch zu keiner Verringerung des Leistungsvorteils. Ab dem 4. Schuljahr wurden dann alle Schüler wieder in regulären Klassen unterrichtet. Eine erneute Leistungsüberprüfung außerhalb des Experiments am Ende des 4. und 5. Schuljahres ergab, daß die Schüler, die zuvor in den kleinen Klassen unterrichtet worden waren, immer noch bessere Leistungen als ihre Mitschüler aus regulären Klassen aufwiesen; die Leistungsüberlegenheit war aber nicht mehr so groß wie in der Experimentalphase, was auf einen abnehmenden Leistungsvorteil hindeutet. Zwei weitere Ergebnisse der Experimentalstudie verdienen besondere Beachtung. Erstens: Der zusätzliche Einsatz von Schullehrern in regulären Klassen erwies sich nicht als leistungsfördernd. Zweitens: Für Kinder aus Minoritätenfamilien

waren kleine Klassen besonders wirkungsvoll; sie waren in ihren Leistungen ihren Mitschülern anglo-amerikanischer Herkunft fast ebenbürtig, in regulären Klassen waren sie dagegen leistungsmäßig weit zurück.

4. Folgerungen für die Ausgabenpolitik im Schulbereich

Nach den vorliegenden Forschungsbefunden zur Ressourcennutzenwirkung muß eine ausschließlich ausgabenfixierte Politik der Qualitätsverbesserung im Schulbereich, die vom Prinzip des „Mehr desselben“ geleitet wird, hinsichtlich ihrer Effektivität in Frage gestellt werden. Zweifel anzumelden sind unter dem Aspekt der Kostenwirksamkeit auch an der dominanten Verwendung zusätzlich verfügbarer Mittel zur linearen Senkung der Klassenschülerzahlen. Die Ergebnisse der Klassengrößen-Forschung legen die These nahe, daß der pädagogische Nutzen kleiner Lerngruppen auf die untersten Klassenstufen beschränkt ist, eine generelle Überlegenheit kleiner Klassen indes nicht existiert. Effektivitätsgeleitet wären knappe Ressourcen danach – die Generalisierbarkeit der Ergebnisse unterstellt – vorrangig zur Erhöhung der Betreuungsintensität in den Eingangsklassen der Primarstufe einzusetzen, also dort, wo grundlegende Kenntnisse und Einstellungen vermittelt werden. Die Realität sieht aber meist so aus, daß sich die Schülerzahlen von den Primarstufenklassen zu den Oberstufenklassen rückläufig entwickeln.

Der Hinweis, daß bestimmte Schülergruppen von kleinen Klassen profitieren, andere weniger oder gar nicht, läßt auch in dieser Hinsicht eine Differenzierung der Ressourcenverwendung sinnvoll erscheinen. Dies läßt sich zu der allgemeinen Empfehlung erweitern, die weitgehend standardisierte Mittelzuweisung an die Schulen durch eine indikatoren gesteuerte Zuweisung zu ersetzen. Statt einheitlicher Regelungen für die Klassenbildung und Personalausstattung wären Klassengröße und Lehrbedarf situationsbezogen festzulegen. Schulen in „sozialen Brennpunkten“ z.B. mit einem hohen Anteil besonders förderungsbedürftiger Schüler/innen, würden dann bei der Ressourcenzuweisung begünstigt. Zu erwarten wären davon neben der chancenausglei-

chenden Wirkung eine höhere Kostenwirksamkeit des Mitteleinsatzes.

Daß gleichwohl auch eine differenzierte, dem Prinzip „positiver Diskriminierung“ folgende Mittelverwendung noch keine hinreichende Bedingung für hohe Effektivität darstellt, belegen die Ergebnisse eines „Feldexperiments“ in Austin/Texas (Murnane/Levy 1996). Über einen Zeitraum von fünf Jahren wurden 16 von Minoritäten besuchte Elementary Schools in einem Armenviertel von Austin in ihrer Entwicklung verfolgt, nachdem ihnen der Status von „Prioritäten-Schulen“ zuerkannt worden war. Zur Erhöhung der stark unterdurchschnittlichen Unterrichtsanzwesenheit und der extrem schlechten Testleistungen der Schüler/innen wurden jeder Schule jährlich zusätzlich 300.000 \$ zur Verfügung gestellt. Nach Ablauf der fünfjährigen Intervention Ende 1994 zeigte sich, daß an 14 von 16 Schulen trotz der beträchtlichen Mehraufwendungen keine Besserung eingetreten war: Unterrichtsanzwesenheit und Schulleistungen waren noch genauso niedrig wie zuvor. An zwei Schulen sah die Situation jedoch anders aus: Bei der Anwesenheit nahmen sie eine Spitzenposition unter den Schulen der Stadt ein, und auch bei den Fachleistungen hatten sie deutlich zugelegt. Das Geheimnis ihres Erfolges liegt in einer kreativen Mittelverwendung. In den erfolglosen Schulen wurden mit den zusätzlichen Geldern in erster Linie mehr Lehrer zur Verkleinerung der Klassen eingestellt – *ceteris paribus*, d.h. alles andere (Curriculum, Unterrichtsmethoden etc.) blieb beim alten. Die beiden erfolgreichen Schulen ließen sich dagegen nicht von der Politik des „Mehr desselben“ leiten, sondern nutzten die zusätzlichen Ressourcen „intelligent“ für eine grundlegende Erneuerung von Schule und Unterricht. Zwar wurden auch an diesen Schulen die Klassen verkleinert; diese Maßnahme war aber Teil eines umfassenden, in seinen Elementen aufeinander abgestimmten und unter Mitwirkung der Eltern entwickelten Programms. In der einen Schule gehörte dazu u.a. die Einführung eines anspruchsvolleren, für alle Schüler/innen verbindlichen Curriculums in Lesen und Mathematik (eines Curriculums, das die anderen Schulen im Schulbezirk nur bei besonders begabten Schüler/innen einsetzten) und neuer Unterrichtsmethoden sowie die Unterrichtung besonders förderungsbedürftiger Kinder („special-needs children“) in regulären Klassen (was durch die Verkleinerung der Klassen möglich wurde). Bestandteile des Programms

waren ferner Fortbildungsmaßnahmen für die Lehrer, das schulische Angebot an Gesundheitsdiensten (dies war für die Verbesserung der Anwesenheit von entscheidender Bedeutung) und die Beteiligung der Eltern an der Schulleitung.

Der Erfolg der beiden Schulen liegt nicht zuletzt im Zielkonsens begründet, der unter allen Beteiligten herbeigeführt wurde, sowie deren Bereitschaft, sich für die Erreichung dieser Ziele zu engagieren. Die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen hat den Schulen dabei Wege zur Zielerreichung eröffnet, die anderen, „normalen“ Schulen nicht zur Verfügung stehen, die diese aber auch aufgrund ihrer Privilegierung durch erfolgsfördernde Kontextressourcen in Form kulturellen und sozialen Kapitals nicht brauchen, um eventuelle Qualitätsdefizite zu kompensieren. Wenn solche Defizite wider Erwarten existieren, dann sind sie „hausgemacht“ und müssen mit eigenen „Bordmitteln“ abgebaut werden. Der von der Schulqualitätsforschung erarbeitete umfangreiche Wissensfundus zum Profil erfolgreicher Schulen (vgl. dazu den folgenden Beitrag von Mortimore) enthält eine Fülle von Hinweisen auf mögliche strategische Ansatzpunkte zur Qualitätsverbesserung. Die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen kommt darin nicht vor.

Peter Mortimore

Auf der Suche nach neuen Ressourcen

Die Forschung zur Wirksamkeit von Schule (School effectiveness)

Es scheint ein weltweiter Trend zu sein, daß sich die Gesellschaften um die Verbesserung der Qualität ihrer Bildungssysteme sorgen. Offenbar herrscht ein weitverbreitetes Gefühl vor, daß im kommenden Jahrtausend mehr und andere Fähigkeiten von den jungen Menschen verlangt werden als bisher. Diese neuen Anforderungen erwachsen insbesondere aus der Arbeitswelt, sie beruhen jedoch auch auf der Komplexität des menschlichen Lebens im allgemeinen. Sieht man von wenigen Ausnahmen ab, so versuchen die Gesellschaften die Veränderung im Bildungswesen in einer Zeit zu bewerkstelligen, da sie gleichzeitig zum sparsamen Umgang mit öffentlichen Geldern gezwungen sind. Ist dies überhaupt möglich, oder sind Verbesserungen des Bildungssystems nur durch höhere Ausgaben zu erreichen?

Ich will hier versuchen, diese Frage zu beantworten, indem ich einige Entwicklungen innerhalb der Forschung zur Wirksamkeit von Schulen vorstelle. Insbesondere werde ich dabei auf Befunde aus empirischen Studien zurückgreifen, die in den letzten 25 Jahren in England entstanden sind und an denen ich beteiligt war. Wir verfügen zunehmend auch über Daten aus anderen europäischen Ländern, insbesondere aus den Niederlanden. Allerdings ist es sehr schwierig, exakte Vergleiche anzustellen, wie jeder weiß, der sich mit Datenzusammenstellungen für Handbücher wie etwa „Education at a Glance“ (OECD 1995) beschäftigt hat (vgl. Alexander 1996).

Ich beginne mit einem kurzen Rückblick auf den Forschungs-

zweig der Analyse der Wirksamkeit von Schule („school effectiveness movement“). Dann werde ich die Frage schulischer Ressourcen ansprechen und hier insbesondere auf die Klassengröße eingehen. Schließlich werde ich versuchen, Schlußfolgerungen zu ziehen, die auf die Balance zwischen der Notwendigkeit, neue Ressourcen bereitzustellen, und Anstrengungen, größten Nutzen aus den vorhandenen Geldmitteln zu ziehen, abstellen.

Die Entwicklung der Wirkungsforschung

Folgt man Silver (1994), dann waren die Schulen, die Schultheoretiker und die Anbieter schulischer Bildung immer an Erträgen und Ergebnissen schulischer Arbeit interessiert. Im 20. Jahrhundert kann man vier unterschiedliche Phasen einer solchen Betrachtungsweise unterscheiden. Zunächst gab es die unrealistische Erwartung, Bildung könne all die Probleme lösen, die aus Unwissen und Armut resultierten. Als klar wurde, daß das Bildungswesen diesen hochgesteckten Erwartungen nicht würde entsprechen können, setzte in den 60er Jahren eine Umorientierung ein.

Diese zweite Phase begann, als Coleman im Jahre 1966 die Ergebnisse seiner breit angelegten amerikanischen Studie zur „Chancengleichheit im Bildungswesen“ präsentierte. Coleman fand keinen Zusammenhang zwischen der Höhe der Mittel, die den Schulen zur Verfügung standen, und den von ihren Schülern erbrachten Lernleistungen. Die Unterschiede in den Leistungen der Schüler erklärte er statt dessen durch persönliche und familiäre Merkmale.

Im Jahre 1970 stellte Bernstein fest, daß Schulen gesellschaftliche Benachteiligungen nicht ausgleichen können. Der knappe Satz: „Schools cannot compensate for society“ drückte die Meinung aus, daß schulische Effekte immer im Zusammenspiel aller gesellschaftlichen Einflüsse gesehen werden müssen und daß – seiner Ansicht nach – viele dieser Einflüsse sogar stärker sein könnten als jene, die von der Schule ausgingen. Spätere Studien von Jencks u.a. (1972) spitzten zu: Wären alle High-schools gleich effektiv, dann würden sich die Unterschiede in den Lernerfolgen der Schüler noch nicht einmal um ein Prozent reduzieren (vgl. Ouston u.a. 1979).

Die dritte Phase begann mit der Neubewertung der von Coleman und Jencks zusammengetragenen Erkenntnisse und der Langzeiteffekte des „HEAD-START“-Programms (vgl. Lazar u.a. 1977). Coleman und andere Forscher hatten zu ihrer Zeit nur Zugriff auf „Makro-Variablen“ wie z.B. die Größe der jeweiligen Schule, die vorhandenen Einrichtungen und die zur Verfügung stehenden Mittel. Dadurch war das Spektrum der Forschungsfragen, die sie an Schulen und ihre Wirkungen stellen konnten, natürlich eingeschränkt.

Hätten Coleman und Jencks über zusätzliche und eher im Mikrobereich angesiedelte Variablen verfügt wie: Schulklima, Umgang im Kollegium, Einstellungen der Schüler, institutionelle Beziehungen, so hätten sie ihre Befunde anhand dieser detaillierten Daten überprüfen können.

Der Perspektivenwechsel von Makro- zu Mikro-Variablen – vom Gesamtsystem zur einzelnen Schule und weiter bis zum einzelnen Klassenzimmer – inspirierte eine Anzahl von Forschern dahingehend, die Wirkungen der einzelnen Schule auf den Lernerfolg ihrer jeweiligen Schülerschaft zu untersuchen; hiermit wurde eine ganze Bewegung zu Fragen schulischer Effektivität begründet (effective-school-movement).

Die unrealistische, aber berauschende Vorstellung, daß Bildung ein Allheilmittel für alle gesellschaftlichen Probleme sein könnte, wurde genauso verworfen wie die negative (und für Lehrer in hohem Maße deprimierende) Ansicht, Schulen seien unfähig, das Leben von Kindern zu verbessern. Viele von uns sind mittlerweile Anhänger einer moderateren Sichtweise: Schule ist *einer* der miteinander konkurrierenden Einflüsse im Leben von Kindern und Jugendlichen, nicht mächtig genug, um all die anderen Einflüsse (genetische Veranlagung, familiärer, sozialer, finanzieller Hintergrund) zu überlagern, aber stark genug, um das Leben des Individuums (positiv) zu verändern.

Zur Zeit stehen wir am Anfang einer vierten Phase: Zeitgenössische Einschätzungen, ob Schulen im allgemeinen relativ effektive Organisationen sind, ob sie also in der Lage sind, sich zu verändern und dadurch Leistungsstandards zu erhöhen, oder ob sie relativ ineffektive Organisationen sind, fallen unterschiedlich aus. Sollte sich die Enttäuschung über die mangelnde Wirksam-

keit von Schule durchsetzen, so könnte dies zu einer Schwächung des Vertrauens des Steuerzahlers führen und damit zu einer Reduzierung der öffentlichen Mittel, die in Schulen investiert werden. Dies jedenfalls befürchten Boyd und Shouse (1996) für die Vereinigten Staaten.

In den USA wurde eine große Zahl von Untersuchungen zur Wirksamkeit von Schulen durchgeführt (z. B. Weber 1971, Brookover/Lezotte 1977, Edmonds 1979, Teddlie u.a. 1984, Teddlie/Kirby/Stringfield 1989). Jede dieser Forschungsarbeiten kam zu dem Ergebnis, daß Schulen in der Tat die Leistungen ihrer Schüler beeinflussen können. Die Anzahl der einschlägigen Studien, die in den USA in den letzten rund 20 Jahren durchgeführt wurden, ist gewaltig und füllt 41 Seiten Literaturangaben im letzten Review der North West Regional Education Laboratories (NWREL 1995). Insbesondere für die Vereinigten Staaten gilt, daß dort die Forschung über die potentiellen Effekte der Einzelschule stark verknüpft war mit Fragen der Verbesserung der Bildungschancen benachteiligter Kinder. Nicht zuletzt daraus erklärt sich die häufige Verwendung eines Schlagwortes, das vom verstorbenen Ron Edmonds geprägt wurde: „Alle Kinder können lernen“ (Edmonds 1979).

Was das Vereinigte Königreich betrifft, so sind hier detaillierte empirische Studien zur Wirksamkeit von Schulen in Süd-Wales durchgeführt worden (Reynolds/Jones/Leger 1976). Zu nennen ist die wegbereitende Untersuchung von 12 innerstädtischen Sekundarschulen (Rutter u.a. 1979). Weiterhin gibt es eine schottische Längsschnitt-Untersuchung (Gray/MacPherson/Raffe 1983), eine Untersuchung von Londoner Primarschulen (Mortimore u.a. 1988), eine Forschungsarbeit über Vorschulen (Tizard u.a. 1988) und schließlich eine Untersuchung, die sich insbesondere mit dem Lernfortschritt von Schülern aus ethnischen Minderheitengruppen befaßte (Smith/Tomlinson 1989). Bei diesen Forschungsarbeiten fand man eindeutige Belege dafür, daß sich Schulen im Hinblick auf die erzielte Schülerleistung unterscheiden. Alle diese Forschergruppen kamen zu dem Ergebnis, daß dieser Befund der Unterschiedlichkeit sich nicht bloß auf die jeweils unterschiedlichen Schülerpopulationen zurückführen ließ. Sie kamen zu der Überzeugung, daß die ermittelten Differenzen Effekt der jeweils unterschiedlichen Art und Weise, wie

Schulen geleitet werden, sowie der jeweiligen Qualität von Lehren und Lernen waren.

Vergleichbare Untersuchungen wurden auch in so unterschiedlichen Ländern wie Norwegen (Dalin 1989) und Israel (Bashi u.a. 1990) durchgeführt. In den Niederlanden interessierte man sich ganz besonders für Fragen der Forschungsmethodologie (z. B. Brandsma und Knuver 1989, Creemers und Lughart 1989, Scheerens 1992 und Luyten 1994). Auch in Australien gibt es eine große Anzahl einschlägiger Untersuchungen und Kommentare (Fraser 1989, Beare 1984, Angus 1986, Ramsay/Clark 1990, Chapman u.a. 1991, MacGaw u.a. 1991 und 1992, Ainley/Sheret 1992, Banks 1992, Cuttance 1995, Hill u.a. 1996, Rowe u.a. 1995, Townsend 1994 und 1996). Eine umfassende Übersicht über die internationale Literatur bieten Reynolds u.a. (1994).

Die grundlegende Erkenntnis der Forschungen zu Wirkungen der Schule ist, daß die Schulen nicht von vergleichbaren Schülerpopulationen besucht werden, sondern daß manche eher Schüler mit hohem Leistungsniveau und auch sonstigen schulrelevanten Vorteilen aufnehmen, während andere mehrheitlich solche Schüler aufnehmen, die über Vorzüge dieser Art nicht verfügen. Die Forschung mußte deshalb versuchen, die Schuleffekte von der – wenn man so will – „Aussteuer“ zu unterscheiden, die die Schüler in die Schule mitbrachten. Die Forschung mußte eine Möglichkeit finden, eine effektive Schule unter Berücksichtigung solcher Selektionseffekte zu beschreiben. Daher lautet mein erster Definitionsversuch: „Eine effektive Schule ist eine solche Schule, in der Schüler größere Fortschritte machen, als man im Hinblick auf das Schülerpotential hätte vermuten können“ (Mortimore 1991).

Eine neuere Definition, die ich übernommen haben, stellt ausdrücklicher auf die strittige Frage des familialen Hintergrundes ab: „Eine effektive Schule erzielt höchste Schülerleistungen im kognitiven wie in anderen Bereichen für eine maximale Anzahl ihrer Schüler – unabhängig vom sozio-ökonomischen Hintergrund ihrer Familien.“

Definiert man den Begriff „Effektivität“ oder Wirksamkeit in diesem notwendigerweise relativen Sinne, dann wird hiermit unterstellt, daß einige benachteiligte Schüler sehr gute Schulleistungen erbringen können, trotz – oder auch manchmal gerade

wegen – ihrer Benachteiligung; denn wie wir aus einer Vielzahl von Einzelfällen wissen, können negative Rahmenbedingungen durchaus motivierend wirken. Diese Definition impliziert aber auch, daß – *ceteris paribus* – benachteiligte Schüler statistisch gesehen sehr viel weniger wahrscheinlich ebenso gut oder gar besser abschneiden als ihre sozial begünstigten Altersgenossen. Dies jedenfalls gilt dann, wenn kompetitive Leistungsmessungen eingesetzt werden – und unter der Voraussetzung, daß den Schülern keine zusätzliche Lernzeit oder Betreuung zur Verfügung steht.

Es wird sicherlich nicht überraschen, daß in solchen Prüfungen wie dem GCSE (einer Prüfung, die von 16jährigen in England absolviert wird und in der etwa 50% aller Schüler weiterführende Abschlüsse erwerben) diejenigen mit einer großen Wahrscheinlichkeit am erfolgreichsten sind, die unter materiell besseren Bedingungen leben: bessere Wohnungen, bessere Gesundheitsversorgung und Ernährung, anregende Spielsachen, Zugang zu Büchern, kompetente und ermutigende Eltern und – falls nötig – Nachhilfe. Die Schwierigkeit für Schulen, die einen hohen Anteil von benachteiligten Schülern unterrichten, besteht nun darin, ein gewisses „Extra“ anbieten zu müssen, damit sie erfolgreich sein können.

Die Suche nach den Merkmalen von effektiveren Schulen hat hochkomplexe und oft langjährige Studien angeregt. „Fünfzehntausend Stunden“ (Rutter u.a.) zeigte auf, daß es zwischen den Ergebnissen verschiedener Schulen systematische Unterschiede gibt. Solche Unterschiede bezogen sich nicht nur auf die Prüfungserfolge der Schüler, sondern sie spiegelten sich auch wieder in Anwesenheitsraten, im Verhalten oder der Delinquenzhäufigkeit. In dieser Studie wurde auch versucht, einen Zusammenhang herzustellen zwischen den unterschiedlichen schulischen Leistungen und Merkmalen des „Schulprozesses“: dem jeweiligen Organisationsverfahren, dem Lernen und der sozialen Situation an den Schulen.

Wir bemühten uns in unserem Forschungsteam darum, eine Theorie zu entwickeln, die erklären konnte, wieso einige der untersuchten Schulen effektiver waren als andere. Die beste Idee, die in diesem Zusammenhang entstand, war die Annahme, daß erfolgreichere Schulen tendenziell über ein positiveres „Ethos“ verfügen. Dieser Begriff meint z.B., daß das Lehrpersonal eine positi-

vere Einstellung zu den Schülern und ihrem Lernen hatte als ihre Kollegen in anderen Schulen.

Selbstverständlich gab es auch andere Faktoren, die es einer Schule erleichterten, erfolgreich zu sein. Für eine Gesamtschule ist es z.B. sehr hilfreich, eine ausgewogene Schülerpopulation aufnehmen zu können. Dieser Befund wird im übrigen zur Zeit von den beiden großen politischen Parteien in England bei ihren Versuchen ignoriert, die schulische Selektion auf die eine oder andere Weise zu fördern.

Als ich von 1978 bis 1985 als Direktor für Forschung und Statistik für das Londonder Schulamt arbeiten durfte, konnte ich das Forschungsdesign der Studie „Fünftehtausend Stunden“ für eine Stichprobe von Grundschulen adaptieren und weiterführen. Unser damaliges Forschungsteam bestätigte die zentralen Befunde, wonach verschiedene Schulen unterschiedliche Grade von Effektivität erreichen, aber auch, daß innerstädtische Primarschulen mit einer benachteiligten Schülergruppe durchaus effektiv und erfolgreich sein konnten (Mortimore u.a. 1988).

Unsere Studie basierte auf einer Zufallsauswahl und war als Längsschnittanalyse angelegt. Wir sammelten eine große Menge unterschiedlicher Daten und benutzten die gerade aufkommenden multi-variaten Analyseverfahren, die von meinem Kollegen Harvey Goldstein entwickelt wurden (Goldstein 1987).

Infolgedessen waren wir relativ zuversichtlich hinsichtlich der Validität der Unterschiede, die wir zwischen den einzelnen Schulen gefunden hatten. Durch eine spätere Reanalyse der Daten, die zu gleichen Ergebnissen kamen wie unsere Untersuchung (Sammons u.a. 1993), wurde unsere Vermutung bestätigt. Im Rahmen unserer Studie waren wir auch in der Lage, die theoretische Erklärung für die Unterschiede bei den Leistungen der einzelnen Schulen zu erweitern. Wir nahmen an, daß sowohl die unabhängigen Variablen (wie z.B. die Größe der Schule oder die Schüler/Lehrer-Relation) als auch die abhängigen Variablen (die Resultat von Entscheidungen innerhalb der Einzelschule sind) bedeutsam seien. Von einigen bemerkenswerten Ausnahmen abgesehen haben interessanterweise nur wenige Forscher bisher versucht, Daten zu erheben, die sich auf Einstellungen beziehen. Wo dies jedoch geschah (Tizard u.a. 1988, Ainley/Sheret 1992,

MacBeath/Mortimore 1994), ergaben sich deutliche Unterschiede sowohl im Hinblick auf die Selbsteinschätzung der Schüler als auch im Hinblick auf ihre Meinungen über die und ihre Einstellungen zur Schule.

In unseren beiden größeren Studien haben wir eine Anzahl sogenannter „Schlüsselfaktoren“ sowohl auf der Ebene der Schule als Organisationseinheit als auch im Hinblick auf die Interaktion im Klassenzimmer ausmachen können. Über diese Faktoren ist seit der Publikation im Jahre 1988 heftig diskutiert worden. Die von uns herausgearbeiteten Faktoren und solche, die in früheren und späteren Untersuchungen ermittelt wurden, sind kürzlich in einer Übersicht über die Merkmale von Effektivität zusammengestellt worden. Ein Team am 'Institute of Education' der University of London hat über 160 Studien untersucht, um eine Liste von Faktoren zusammenzustellen, die in der Schule wirksam sind (Sammons u.a. 1995a).

Ich möchte einige Beispiele solcher Faktoren auf den analytischen Ebenen Schule, Fachkonferenz und Klassenzimmer nennen, um das Gesagte zu illustrieren.

Ausgewählte Merkmale effektiver Schulen:

- Eine positive Schulleitung mit angemessenen Leitbildern,
- eine positive Lernkultur,
- verbindliche hohe Erwartungen,
- eine gemeinsame Vision und eine Anzahl hieraus abgeleiteter Ziele,
- konsistente Methoden und Einstellungen,
- klar definierte Rechte und Verantwortlichkeiten der Schüler sowie
- Kooperation zwischen Schule und Familie.

Diese Liste enthält wenig Überraschendes. Das Vorhandensein einer positiven Lernkultur in der Schule, durch die die Schüler ein Engagement fürs Lernen entwickeln können, scheint absolut zwingend. Und dennoch, das darf man nicht vergessen, ist dies keinesfalls ein selbstverständliches Merkmal von Schulen. Gute Leitbilder und hohe Erwartungen sind sowohl für Schüler als auch für Lehrer von besonderer Bedeutung – doch bedarf es einer ganz besonders mutigen Lehrerschaft, um die Schülerschaft dazu zu bringen, ihre Erwartungen zu formulieren. Wenn aber eine solche

Vertrauensebene erst einmal innerhalb der Schulgemeinschaft besteht, ist es relativ leicht, eine gemeinsame Vision und davon abgeleitete Ziele zu entwickeln. Auch eine funktionierende Teamarbeit erscheint absolut notwendig. Hiermit verknüpft ist ein Gefühl der Gleichberechtigung, das sowohl in der Schüler- wie auch in der Lehrerschaft die Gegenseitigkeit von Vereinbarungen festigt.

Bezugnehmend auf eine neuere Untersuchung zur differenzierten Erfassung von Effektivität kann man auch eine Anzahl von Faktoren identifizieren, die mit der effektiven Organisation von Fachbereichen an Sekundarschulen verknüpft sind (Sammons u.a. 1995b, 1995c sowie Thomas u.a. 1995).

Merkmale effektiver Fachbereiche:

- Hohe Erwartungen innerhalb der Fachbereiche,
- Führung und Teamarbeit,
- konsistente Methoden und Einstellungen,
- Überwachung der Leistungsfortschritte der Schüler,
- Interesse an der kontinuierlichen Verbesserung von Lernen und Lehren sowie
- Unterstützung und Kontrolle durch die Schulleitung.

Wie auf der Ebene der Schule werden auch auf der Ebene des effektiven Fachbereichs insbesondere hohe Erwartungen, konsistente Haltungen und Teamarbeit angestrebt. Unsere Forschungsergebnisse stützen Fullans These, daß für eine hohe Schulqualität sowohl Unterstützung als auch eine gewisse Kontrolle notwendig sind. Auch die Bereitschaft zur kontinuierlichen Verbesserung stellte sich auf der Ebene des Fachbereichs als unverzichtbar heraus.

Wir wissen auch einiges über effektive Klassenzimmer bzw. effektiven Unterricht. Eine kürzlich erschienene australische Untersuchung (Hill u.a. 1996 sowie Hill/Rowe, in Druck) dokumentierte folgende Faktoren.

In einem effektiven Klassenzimmer gibt es:

- hohe Erwartungen von Lehrern und Schülern,
- eine Konzentration auf Lernen und Lehren,
- eine laufende Beobachtung des individuellen Leistungsfortschritts,

- ein aktives Engagement und Aufmerksamkeit der Schüler,
- einen zielgerichteten Einsatz von Methoden.

Die auf der Ebene des Unterrichts wirkenden Faktoren konzentrieren sich auf die zentralen Aufgaben der Schule: Lernen und Lehren. Außerdem scheinen auch die Entwicklung von Leitbildern und die „Sozialpsychologie“ zwischen Schüler und Lehrer von Bedeutung zu sein.

Die Charakteristika auf den Ebenen Schule, Fachbereich und Klassenzimmer können nicht als Blaupause für Effektivität gesehen werden. Noch ist kein abschließender Beweis dafür erbracht, daß ihr Vorhandensein unerlässlich ist. Die Tatsache jedoch, daß Forscher in verschiedenen Ländern mit verschiedenen Methoden durchgängig diese Faktoren identifizierten, spricht für eine hohe Wahrscheinlichkeit ihrer Wirksamkeit. Allerdings muß noch darauf aufmerksam gemacht werden, daß die Umsetzung dieser Merkmale von Lehrer zu Lehrer und von Schule zu Schule variiert.

Schulen, die scheitern

Jüngere Studien haben sich auch mit scheiternden Schulen befaßt. Reynolds (1995), Barber (1995), Stoll (1995) und Myers (1995) haben einige Befunde zusammengetragen, die erklären, warum manche Schulen sich nicht verbessern. Reynolds listet auf: Ein Mangel an solchen Fähigkeiten, die grundlegend sind für Qualitätsverbesserung; nicht-rationale Einschätzung der Gründe des Scheiterns; Furcht vor Menschen, die von außen kommen; das Gefühl der Bedrohung durch Wandel; die Neigung, Rahmenbedingungen für das Scheitern verantwortlich zu machen; interne Cliques-Bildung.

Barber unterscheidet zwischen „kämpfenden“ („struggling“) und „scheiternden“ („failing“) Schulen. In Schulen des ersten Typus weiß man, daß man Probleme hat, aber man ist gewillt, etwas zu deren Lösung zu unternehmen. In Schulen des zweiten Typus herrscht ein Mangel an Einsicht in die Tatsache, daß man den Schülern schlechte Qualität bietet. Stoll macht uns auf folgende Defizite aufmerksam, die die Effektivität einer Schule einschränken: das Fehlen einer Vision; eine nicht-zielgerichtete Leitung; dysfunktionale Beziehung zwischen den Lehrern; ineffektive Un-

terrichtspraktiken. Myers behauptet sogar, scheiternde Schulen ließen es nicht nur zu, daß ihre Schüler weniger Fortschritte machten, als sie es in anderen Schulen machen würden, sondern sie könnten sogar negative Effekte haben. Mit anderen Worten: Die Schüler hätten mehr erreicht, wenn sie zu Hause geblieben wären, anstatt in die Schule zu gehen (Myers 1995). Es ist jedoch noch einiges an Forschungsarbeit über scheiternde oder schlechte Schulen nötig, insbesondere im Hinblick darauf, ob sich die Charakteristika solcher Schulen qualitativ von den positiven Merkmalen unterscheiden oder ob sie schlicht deren Gegenteil darstellen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Forschung über schulische Effektivität eine Anzahl verschiedener Ziele erreicht hat. Sie hat:

- die Chancen wie die Grenzen des Einflusses der Schule illustriert,
- unseren Blick auf die Bedeutung der Ergebnisse der schulischen Prozesse gerichtet,
- einige der Schlüsselmerkmale für schulische Effektivität identifiziert,
- auf die Nachhaltigkeit der Lernprozesse in der Primarstufe aufmerksam gemacht sowie
- zur Klärung der Beziehung zwischen Leistung und sozio-ökonomischer Herkunft beigetragen.

Studien zur Kosten-Wirksamkeit

Für die mit der Erforschung der Wirkung von Schule befaßten Wissenschaftler ist noch ein anderes Thema von allgemeiner Bedeutung, nämlich die Frage, ob Schulen das Geld wert sind, das für sie ausgegeben wird (Hanushek 1986, 1989, 1991 – vgl. ausführlich dazu den Beitrag von Weiß in diesem Band).¹ Hanus-

1 Über Finanzmittel werden wir hier nicht detailliert diskutieren. Meine Ansicht ist, daß eine Steigerung des Mitteleinsatzes keine Verbesserung garantiert, daß jedoch Verbesserungen durch eine Erhöhung der Mittel wahrscheinlicher werden. Allerdings ist eine beachtliche Verbesserung der Entwicklung ohne ein Mehr an Geld möglich, und ein Mangel an Finanzen sollte niemals als Argument für die Verhinderung von Wandel benutzt werden. Wenn man sich allerdings die Schulen anschaut, die genügend Mittel zur Verfügung haben, dann läßt sich schon zeigen, was sich durch mehr Geld bewirken läßt.

hek (1986) vertritt die Meinung, daß Lehrer und Schulen sich in sehr hohem Maße bezüglich ihrer Effektivität unterscheiden. Gleichzeitig jedoch glaubt er die Befunde so interpretieren zu können, daß es keine starke oder systematische Beziehung zwischen Kosten und der Leistung der Schüler gibt. Er hat zudem behauptet, es gebe keine starken Belege dafür, daß eine niedrige Schüler/Lehrer-Relation, eine gute Lehrerausbildung oder eine lange Lehrerfahrung den allgemein erwarteten positiven Effekt auf die Schülerleistung hätten (1989).

Es darf nicht verschwiegen werden, daß Hanusheks Folgerungen von Hedges und anderen (1994) in Frage gestellt wurden. Sie warfen ihm die Verwendung unangemessener Daten und Methoden vor sowie – und das ist eine besonders schwere Anschuldigung – eine verzerrte oder interessensgeleitete Darstellung der Ergebnisse. Ich will im folgenden lediglich einiges über die Frage der Schüler/Lehrer-Relation sagen, denn das Thema der Klassengröße und der damit zusammenhängenden Vor- und Nachteile ist von besonderer Bedeutung für diejenigen, die sich mit Fragen des Bildungssystems befassen. (Blatchford/Mortimore 1994, Mortimore 1995).

In vielen Ländern wurde die Debatte über die Bedeutung der Klassengröße durch die Veröffentlichungen des STAR-Projektes beeinflußt (STAR = Student-Teacher Achievement Ratio). Mehr als 7.000 Schüler aus 328 Klassen in 79 Primarschulen im amerikanischen Bundesstaat Tennessee beteiligten sich an einer Untersuchung, die dazu dienen sollte, die Effekte der Klassengröße zu erforschen (Finn/Achilles 1990; Ney u.a. 1993).

Die Experimentalstudie belegte statistisch signifikante Leistungsvorsprünge von Schülern in kleinen Klassen, und zwar vom Kindergarten bis zum Ende des dritten Jahrgangs der Primarschule. Auch wurde ermittelt, daß Schüler aus ethnischen Minderheiten am stärksten von kleinen Klassen profitierten, und dies um so mehr, je stärker die den Lernfortschritt ermittelnden Tests am Lehrplan orientiert waren. Der Einsatz von Schulassistenten ergab keine signifikante Verbesserung. Die Forscher stellten außerdem fest, daß die Schüler in den kleineren Klassen signifikant mehr Lerneifer und auch mehr Initiative zeigten. Außerdem entwickelten sie weniger nicht-partizipatives oder gar disruptives Verhalten als ihre Altersgenossen (Finn/Voelkl 1992a).

Die positiven Effekte kleiner Klassen waren für alle Schultypen und verschiedene Schülerpopulationen konsistent, sie waren jedoch relativ schwach. Nach Finn und Voelkl variierten die Erfolgsverbesserungen bei curriculum-orientierten Tests in kleinen Klassen zwischen 2,2 % und 11,5 % im Lesen und zwischen 6,3 % und 6,7 % im Fach Mathematik. Neben anderen hat Bob Slavin (1996) das Verhältnis zwischen den sehr hohen Kosten für die Verkleinerung von Klassenfrequenz auf der einen Seite und der Größe der im Projekt STAR gefundenen Effekte kritisch kommentiert. Er argumentiert, daß für eine gleich große Summe Geldes eine größere Anzahl von Schülern bessere Lernunterstützung z.B. durch individuell orientierte Programme erfahren könnte. So liegen in den USA die geschätzten Kosten für eine Reduzierung der Klassengröße von 24 auf 15 Schüler bei etwa 69 Mrd. Dollar.

Für viele Aspekte des Bildungssystems ist das Verhältnis von Kosten und Effektivität aus meiner Sicht ein Schlüsselthema. Und ich glaube auch, daß in Zukunft ökonomischen Analysen eine wachsende Bedeutung zukommen wird. In einer Studie, an der ich beteiligt war (Mortimore/Mortimore/Thomas 1994), wurde zur Beurteilung der Effektivität des Einsatzes von Schulassistenten (Nichtlehrendes Personal, das an der Schule beschäftigt ist) ein Modell für eine Kosten-Nutzen-Analyse eingesetzt. Mit diesem Instrument waren wir in der Lage, Nutzen und Kosten sauber auseinanderzuhalten, wobei wir nicht nur das Gehalt der Schulassistenten einrechneten, sondern auch die Kosten für die Nutzung der schulischen Infrastruktur, der Schulausstattung und Zeit für Supervision. Detaillierte Interviews mit allen am schulischen Prozeß Beteiligten ergaben, daß der Einsatz von solchem Personal aus pädagogischer Sicht sinnvoll und kosteneffektiv war und daß er bei den Lehrern auf große Zustimmung traf.

Die Fragen, die mit der Verknüpfung von Erziehung und Ökonomie aufgeworfen werden, sind offensichtlich hochkomplex. Es wäre natürlich unsere Wunschvorstellung, wenn Gesellschaften, die sich um die Verbesserung ihrer Schulen bemühten, hierfür auch entsprechende Ressourcen zur Verfügung hätten. Macht man jedoch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel zur Bedingung für Verbesserungen, so erscheint mir dies in hohem Maße problematisch. Eine solche Haltung erscheint mir insbesondere auch mit Blick auf die Entwicklungsländer, wo Vermehrung der Ressour-

cen ja mehr als unwahrscheinlich ist, als inakzeptabel. Bildungspolitik und Bildungsforschung müssen deshalb alternative Strategien suchen. Zu den Strategien mit höchster Erfolgsaussicht zählt für mich die Schulentwicklung (school-improvement).

Was ist Schulentwicklung?

Meine Arbeitsdefinition lautet: „Schulentwicklung ist der allgemeine Begriff für eine Anzahl von Aktivitäten, die auf Wandel zielen. Sie basiert auf der Anwendung von Befunden der Wirkungsforschung. Sie zielt sowohl auf Schulen als auch auf Schüler. Sie versucht sowohl die Möglichkeiten des Lernens zu verbessern als auch Leistungsstandards zu erhöhen.“

Schulentwicklung ist die wichtigste Anwendungsform unseres Wissens über Wirksamkeit von Schulen. Meine Kollegin Louise Stoll ist der Auffassung, daß Schulentwicklung, die auf den Erkenntnissen der Wirksamkeitsforschung beruht, innerhalb der Lehrerschaft Diskussionen anregen kann, die zur Überprüfung ihrer bisherigen Erfahrungen, Wertvorstellungen oder Ansichten führen (Stoll 1992). Sie kann zum Wandel beitragen – sowohl bei Individuen als auch bei der gesamten Schule.

In vielen Teilen der Welt ist Schulentwicklung mittlerweile ein florierendes Aktionsfeld. Gemeinsam mit Louise Stoll habe ich zu beschreiben versucht, wie Wirkungsforschung und Schulentwicklung miteinander verknüpft sind. Tatsächlich basieren sie auf gleicher Datengrundlage, sie verwenden jedoch unterschiedliche Konzepte und Methoden und verfolgen unterschiedliche Ziele (Stoll/Mortimore 1995). Im Rahmen unserer Analyse unterscheiden wir zwischen den elf Faktoren der Schuleffektivität (vgl. Sammons u.a. 1995a – wir denken, daß diese Befunde umfassend sind) und jenen Bedingungen, die sich im Rahmen der Schulentwicklung als förderlich erweisen. So versuchen wir, die Kennzeichen einer starken und zielorientierten Leitung in einen partizipatorischen Ansatz einzubauen. Der Schulleiter bzw. die Schulleiterin hat demnach Führungsaufgaben und ist der Motivator und Berater im Prozeß des Wandels, aber er/sie ist darum bemüht, Lehrerinnen und Lehrer in Entscheidungsprozesse einzubinden und betrachtet sie als Agenten des schulischen Veränderungsprozesses.

Was sind die entscheidenden Schritte der Schulentwicklung?

Die Grundannahme der Philosophie der Schulentwicklung ist, daß der Prozeß der Verbesserung in der Verantwortung der Schule selbst liegen muß. Demnach müssen die Schulleitung, die Lehrerschaft und die Schulgemeinde Entscheidungsvollmacht haben. Forschungen über etablierte Schulentwicklungsprojekte zeigen, daß sie tendenziell einem gemeinsamen Muster folgen (Stoll/Fink 1996). Zu Beginn wird in der einen oder anderen Weise Rechenschaft über den augenblicklichen Zustand der Schule abgelegt: über die Leistungsergebnisse der Schüler (sowohl in bezug auf das Schülerverhalten als auch die erreichten Kenntnisse und Fertigkeiten), das Curriculum, die pädagogische Orientierung, das Management des Lernens, Verhaltens und der Ressourcen sowie über den Zustand des Schulgebäudes und -geländes.

Im Lichte dieser Analysen entwirft üblicherweise ein Schulentwicklungsteam eine Vorstellung davon, wie die Schule anders aussehen könnte. Auf dieser Grundlage wird dann ein Handlungsplan entworfen mit dem Ziel, die positiven Merkmale der Schule zu verbessern und Mängel abzubauen. Dies ist keinesfalls leicht. Das Team wird gezwungen sein, eine Serie von Hypothesen darüber aufzustellen, was zu welchen Ergebnissen geführt hat und was infolgedessen geändert werden muß, damit ein anderes Ergebnis zustande kommt. Dies ist keinesfalls eine exakte Wissenschaft, und im dritten Stadium des Prozesses, der Evaluierung, könnte das Team feststellen, daß die meisten Ergebnisse Folgen eines komplexen Netzes von Einflußfaktoren sind. Und mehr noch: Es könnte feststellen, daß manche Maßnahmen gerade zu nichtintendierten Handlungsfolgen führten.

Schulen sind viel zu komplexe Organisationen, als daß man von den Schulentwicklern eine Art „Rezeptbuch des Wandels“ erwarten könnte. Sie sind vielmehr darum bemüht, grundlegende Prozesse des Wandels herauszuarbeiten. Wissenschaftler wie Fullan (1991, 1992, 1993), Huberman (1992), Seashore-Louis und Miles (1990) haben eine Anzahl solcher Faktoren ermittelt, die den Prozeß des Wandels unterstützen bzw. behindern. So listet z.B. Fullan eine Anzahl von Hypothesen über den schulischen Wandel auf, die Schulleiter seiner Meinung nach im Blick haben müssen:

- Die Art und Weise, wie Sie den Wandel angehen, ist nicht einzigartig!
- Konflikte und Widerstände sind üblich!
- Sowohl Druck als auch Unterstützung sind nötig!
- Erwarten Sie nicht, daß alle Menschen sich ändern!

Dies sind wohlgemeinte Ratschläge an Schulmanager, die sich auf Schulentwicklung einlassen. Außerdem ist es augenscheinlich, daß bereits in naher Zukunft Schulen eine Technologie zur Verfügung stehen wird, die zu einer ganz anderen Einstellung zum Lernen führen wird. Schulleiter müssen sich deshalb hüten, solche Programme der Schulentwicklung zu verfolgen, die lediglich auf den Bedürfnissen der heutigen Schule beruhen. In diesem Sinne argumentiert Abbott (1996): „Schulen und Colleges sind seit Generationen instruktions- und lehrerzentriert; aber die wesentlichen Merkmale der nunmehr entstehenden Technologien sind Entdeckung, die Befähigung zum spontanen Lernen ohne Zwang, sowohl alleine als auch gemeinsam mit anderen.“

Als ein Beispiel für Schulentwicklung möchte ich nun das Abschlußprojekt der 'English National Commission on Education' (NCE 1996) anführen. Hier sollte aufgedeckt werden, wie sich Schulen unter schwierigen Rahmenbedingungen verbessert haben oder gar aller Wahrscheinlichkeit zum Trotz zu erfolgreichen Schulen wurden. Elf Teams – jedes bestehend aus einem Erziehungswissenschaftler und Repräsentanten der Geschäftswelt und der Gemeinde – unternahmen die Feldarbeit, um die Gründe herauszufinden, warum die jeweiligen Schulen trotz objektiver Benachteiligungen erfolgreich waren. Im Rahmen dieser Forschungsarbeiten untersuchten Howard Davies und Sarah Portway die Burntwood-Schule in Süd-London (Mortimore/Davies/Portway 1995). Wir waren insbesondere beeindruckt von der Klarheit ihrer Ziele, der Qualität der Schulleitung, dem von allen geteilten Engagement für das Lernen von Schüler- und Lehrerschaft, die Akzeptanz von Leistungsorientierung als ein Leitprinzip, den hohen Erwartungen der Schüler an die Lehrer und umgekehrt sowie die unaufhörliche Suche nach Verbesserung des Verwaltungssystems.

Bei ihrer Diskussion der Ergebnisse aller 11 Fallstudien dieses Projektes stellten Maden und Hillman (NCE 1996) die Wichtigkeit folgender Variablen heraus: ein Führungskonzept, das sich

auf die Entwicklung eines Teamansatzes stützt und dessen Entwicklung beinhaltet; eine Vision vom zukünftigen Erfolg, in die auch eingeht, *wie* die Schule sich verbessern kann, gepaart mit einer Einstellung, im Erfolgsfall auf das Erreichte auch stolz sein zu können; eine Schulpolitik und -praxis, die Leistungsziele unterstützt; die Verbesserung der materiellen Rahmenbedingungen (Klassenräume, Schulgebäude, Schulhof etc.); eine gemeinsame Erwartung an das Verhalten und die Lernerfolge von Schülern; eine Investition in gute Beziehungen zu den Eltern und zur Schulgemeinde. Insbesondere stellten sie auch fest, daß eine frühere Krise im Schulleben geradezu der Anstoß für erfolgreichen Wandel sein kann.

Das Konzept der Schulentwicklung hält für die Schulleitung eine Anzahl von Ideen bereit. Aber wir brauchen noch detaillierteres Wissen darüber, wie man Schulen am besten unterstützen kann. Hierzu sind systematische Forschungsprojekte nötig, welche die Effizienz und Effektivität verschiedener Evaluierungsmodelle, verschiedener Unterstützungssysteme und verschiedener Konzeptionen von Wandel eingehender untersuchen.

Für die Schulentwicklung müssen wir auch Lehren aus verwandten Forschungsgebieten heranziehen. Ein Beispiel hierfür ist die kürzlich abgeschlossene Studie einer Arbeitsgruppe unseres Instituts über die Planung von Schulentwicklungsprozessen und parallel zur Untersuchung einer australischen Universität (MacGilchrist u.a. 1995). Unsere Daten zeigen, daß trotz einer zeit- und energieintensiven vorangegangenen Entwicklungsplanung nur eine Minderheit der Fälle in vollem Maße erfolgreich war. Das heißt, der Plan wurde in diesen Fällen, wie wir es nennen, *inkorporiert*. Dieser Begriff stellt darauf ab, daß alle Personen der Schulen involviert sind, daß der Entwicklungsplan mit allen anderen Planungsaktivitäten der Schule koordiniert ist und daß er positive Effekte auf die Lernmöglichkeiten im Klassenzimmer hat. Entwicklungspläne in anderen Schulen haben wir als *rheto- risch* charakterisiert (der Plan besteht aus kaum mehr als schönen Worten), als *singulär* (hier ist der Plan lediglich „Besitz“ des Schulleiters) oder als *kooperativ* (dieser Typus weist wesentliche Eigenschaften des inkorporierten Planes auf, aber er ist noch nicht bis auf die Unterrichtsebene vorgedrungen). Hargreaves (1995) argumentiert, daß ein „systemischer Ansatz“ beim Experimentie-

ren mit den Schulentwicklungsplänen den Schulleitern durch ein fortlaufendes und detailliertes Feedback die Chance eröffnet, die Prozeßentwicklung zu kontrollieren.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß Schulentwicklung die *Kapazität* hat, die Leistungsstärke von Schulen zu erhöhen. Ob sie jedoch die ausreichende *Kraft* hierzu hat, das wiederum ist eine andere Frage. Wenn beispielsweise ein ineffektiver Leiter nicht ausgetauscht wurde oder die Schule von außerhalb nur wenig unterstützt wird, so dürfte von Strategien zur Schulentwicklung allein wohl zu viel erwartet werden. Zusätzliche externe Maßnahmen sind nötig, wenn man die Schule grundsätzlich verändern möchte. Jedoch ist eine solche Schule ein idealer Kandidat für Schulverbesserung, die eine engagierte Leitung mit guten sozialen und Managementfähigkeiten hat, die die volle Unterstützung der Gemeinde erfährt und in der der Großteil des Personals aktiv und begeistert ist.

Schlußfolgerungen

Ich glaube, daß unabhängig von der Höhe der Mittelzuwendungen das Konzept der Schulentwicklung all denjenigen helfen kann, die sich der schwierigen Aufgabe gegenübersehen, die Schulen zu verbessern. Hiermit will ich nicht unterstellen, die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel wäre unbedeutend. Bildung und Erziehung brauchen soviel finanzielle Mittel, wie sich ein Land leisten kann. Allerdings glaube ich, daß Qualitätssteigerungen in jedem Falle möglich sind. Alle diejenigen, die sich für die Weiterentwicklung des Bildungssystems interessieren, können mittlerweile auf die Ergebnisse einer steigenden Zahl von Forschungsprojekten an Universitäten insbesondere in Großbritannien, Australien und Amerika aber auch in anderen Teilen der Welt zurückgreifen. Alle diejenigen, die an der Weiterentwicklung des Bildungswesens interessiert sind, sollten von den Möglichkeiten des Konzepts Gebrauch machen, *die Lernergebnisse der Schüler zu verbessern und die Fähigkeit der Schule stärken, den Wandel zu gestalten.* (vgl. Hopkins 1995). Ihre Leitidee sollte hierbei der recht gut bestätigte Befund der schulischen Wirkungsforschung sein, nach dem es ganz beachtliche Variabilität im Schulsystem gibt. Und auch wenn die Schulen ganz offensichtlich

von den Fähigkeiten abhängig sind, die ihre Schüler in die Schule mitbringen, so haben sie doch einen ganz beachtlichen Einfluß auf den Lernzuwachs.

Mit diesem Wissen und dieser Orientierung ausgestattet, können Schulentwickler dann gewissermaßen als Dirigenten oder Leiter eines komplexen Orchesters ihre Kolleginnen und Kollegen bei den verschiedenen Schritten des Verbesserungsprozesses unterstützen.

Unsere europäischen Gesellschaften benötigen schon deshalb erfolgreiche Schulen, um ihre Absolventen in die Lage zu versetzen, den gesellschaftlichen Fortschritt aufrechtzuerhalten, den wir unseren Vorfahren verdanken. Was jedoch die Haltung vieler unserer Schüler angeht, so scheint es hier paradoxerweise so etwas wie eine *Regression zum Mittelmaß* zu geben. Hochentwickelte und wohlhabende Nationen scheinen sich damit schwerzutun, ihre jungen Menschen dahingehend zu motivieren, daß sie sich um die Fortsetzung ihrer Bildung bemühen. Im Gegenteil: Man kann feststellen, daß zumindest in einigen der Länder, die in ökonomischer Hinsicht weniger gut entwickelt sind, ein hohes Engagement für Bildung und die persönliche Weiterentwicklung besteht. Besonders faszinierend ist in dieser Beziehung die Arbeit von Stephenson und Shin-Ying (1990), die das Verhalten chinesischer und amerikanischer Kinder und die Einstellung ihrer Eltern gegenüberstellten. Verglichen mit den chinesischen Eltern überschätzen die amerikanischen die Fähigkeiten und die Motivation ihrer Kinder. Andererseits ist die Wahrscheinlichkeit, daß sie ihnen bei ihren Schularbeiten helfen oder sie hierbei anleiten, sehr viel geringer. Diese Befunde strafen unsere Vorurteile Lügen. Wir sind eher geneigt zu glauben, daß Asiaten fatalistisch sind, und wir erwarten von Amerikanern, daß sie hinter der Maxime stehen: Jeder kann es schaffen. Die Forschung enthüllt eine andere Geschichte.

Ob diese scheinbare Regression zum Durchschnitt in den europäischen Gesellschaften überwunden werden kann, muß abgewartet werden. Ganz sicher stehen die entwickelten Gesellschaften vor dem Problem, wie sie angesichts des harten ökonomischen Wettbewerbs mit solchen Gesellschaften, in denen die Bedeutung von Bildung und Ausbildung eher zu- als abnimmt, zu ihrer alten Stärke zurückfinden können. Ist es in dieser Situation möglich,

die Effektivität unserer Bildungssysteme zu steigern? Ich glaube, ja. Aber ich denke, daß eine Verbesserung zusammenhängt mit ambitionierten Plänen auf staatlicher oder regionaler Ebene, die sich das Vertrauen und die Unterstützung der Lernenden und der Lehrer erwerben müssen. Je nachdem, wie ambitioniert ein solcher Plan ist, wird er sich mit *Zuwächsen oder Verbesserungen zufrieden geben oder aber gar einen „Quantensprung“ bewirken* wollen. Im letzteren Fall wäre das Erziehungsziel *ein selbstbewußter, sich selbst motivierender, schnell denkender, an Problemlösungen orientierter und risikobereiter Mensch, der in Zusammenarbeit mit anderen handelt* und der – fast unnötig, es zu sagen – kenntnisreich und gewandt ist, tolerant und gemeinwesenorientiert (vgl. Abbott 1995).

In einer Zeit sinkender Ausgaben für das Bildungswesen und eines wachsenden Bewußtseins für den Konkurrenzdruck in der Wirtschaft erscheint ein solcher Quantensprung als geradezu gewaltige Herausforderung. Dies ist auf jeden Fall eine Vision, bei der die politisch Verantwortlichen *mit* den Lehrern zusammen und *nicht gegen* sie arbeiten müssen. Ich muß gerade dies hier besonders herausstellen, weil sich in einigen Ländern zur Zeit eine Tendenz ausmachen läßt, die Lehrer kollektiv für die scheinbar inadäquaten akademischen Standards der Schülerinnen und Schüler verantwortlich machen, eine Situation, die die entwickelten Gesellschaften nach eigener Einschätzung angesichts einer komplexen und auf Wettbewerb ausgerichteten Zukunft viel zu lange toleriert haben. Es gibt auch eine Tendenz, die Tatsache aufzubauschen, daß eine Minderheit von Lehrern die an sie gestellten Erwartungen nicht erfüllt.

Aufgrund wenigstens zweier Gründe sind diese Tendenzen unfair. Zunächst einmal gibt es keinen *definitiven* Beweis dafür, daß die Standards tatsächlich gesunken sind. Tatsächlich gibt es in vielen Ländern konkurrierende Hypothesen über das, was passiert ist. Neben der Annahme, daß die Standards tatsächlich gesunken sind („Slide-Hypothese“) steht die Vermutung, daß die Erwartungen der Arbeitgeber stärker gestiegen sind als die Standards der Schulabsolventen („Demand-Hypothese“). Die nächste Hypothese besagt, daß auf dem Arbeitsmarkt ein viel höherer Konkurrenzdruck herrscht als früher („Credential-Hypothese“), und schließlich wird vielfach die Annahme vertreten, daß es sich bei der

Behauptung, die Standards fielen, um eine rein rhetorische Figur handelt, die dazu dienen sollte, als gefährlich eingeschätzte progressive Erziehungspraktiken zu unterminieren („Inventions-Hypothese“). Zum anderen gibt es in jeder Berufsgruppe eine Anzahl von Personen mit nur mangelhaften Qualifikationen. Nichts spricht dafür anzunehmen, daß Lehrer mehr als andere Berufsgruppen zur Inkompetenz neigen. Und schließlich besagt eine basale Erkenntnis der Sozialpsychologie, daß Gruppen die Tendenz haben, den jeweiligen gesellschaftlichen Ansprüchen und Erwartungen zu entsprechen, die an sie gestellt werden.

Meiner Einschätzung nach ist es extrem kurzsichtig, sich auf diese Art von Sündenbock-Suche einzulassen. Tatsächlich erkennt man in vielen entwickelten Ländern, daß die Lehrer unterbezahlt sind und ihnen ein geringerer sozialer Status gewährt wird als vergleichbaren Berufsgruppen. Wenn es uns wirklich ernst damit ist, die Leistungsstandards in den Schulen zu erhöhen, dann müssen wir folgendes zur Kenntnis nehmen: Wir können es uns nicht leisten, enttäuschte oder frustrierte Personen als Vorbilder für unsere jungen Menschen in den Schulen zu haben. Statt der Suche nach Sündenböcken freien Lauf zu lassen, sollten politische Entscheidungsträger sich lieber darum bemühen, Wege zu finden, um ihre Lehrerinnen und Lehrer zu unterstützen. Es mag vielleicht paradox klingen, aber ich bin der festen Überzeugung, daß, wenn sie so handelten, sich die Lehrerschaft für wohlbegründete Kritik öffnen würde.

So stellt eine kürzlich erschienene OECD-Studie fest, daß sich die Politik bemühen sollte, auf der Expertise und dem Professionalismus von Lehrern aufzubauen und gezielte Programme zur Personalentwicklung anzubieten, die den Lehrern die Möglichkeit bieten könnten, ihre Kompetenz zu erhöhen, fähig zu werden, im Team zu arbeiten und schließlich neue Arten der Autonomie in fruchtbarer Weise nutzen zu können. Das Ziel sollte demnach letztlich sein, in den Schulen statt eines bedrohenden Klimas ein forderndes Klima der Selbstevaluierung aufzubauen (vgl. OECD 1995).

Ich bin mir darüber im klaren, daß ich mich im vorliegenden Artikel auf die Schule des Hier und Jetzt konzentriert habe. Was jedoch für die Schule von heute angemessen ist, ist möglicherweise schon nicht mehr passend für die Schule der Zukunft. Es ist ein

gewisses Problem, daß die Art und Weise der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung eine Prognose über die zukünftigen gesellschaftlichen Fortschritte unmöglich macht. Aber wie auch immer, diese Entwicklung wird die Welt ganz sicherlich drastisch verändern (vgl. Wood 1993). Eine Anzahl von Errungenschaften, die bereits heute existieren, werden in der Zukunft die Erziehungs- und Bildungspraxis verändern: Die Möglichkeit z.B., sich via Internet mit Lernenden in aller Welt in Verbindung zu setzen, die Anwendung der virtuellen Realität, um naturwissenschaftliche, geographische oder historische Phänomene zu erkunden, und die Möglichkeit individueller Unterweisung mit Lern- und Erfolgskontrolle durch interaktiv angelegte Multimedia-Programme. Aber es geht um mehr, wie meine Kollegen Michael Barber und Tina Preston glauben. Sie malen sich eine Zeit aus, in der alle gleichermaßen Nutzen ziehen aus der Veränderung: Männer und Frauen, Junge und Alte, Weiße und Schwarze, Reiche und Arme, die Selbstsicheren und die Unsicheren, die Gebildeten und die Ungebildeten (vgl. Barber/Preston 1996).

Und doch glaube ich persönlich nicht, daß solche Entwicklungen die Schule überflüssig machen würden. Selbst dann, wenn zwei offensichtliche Aufgabenstellungen der Schule, nämlich Zugang zu Wissen zu eröffnen und Fertigkeiten zu vermitteln, ohne weiteres durch Maschinen erreicht werden könnten, werden die Schulen auch in Zukunft weitverbreitete und beliebte Orte sein. Hierfür sprechen Gründe wie das Bedürfnis nach sicherer Kinderbetreuung, der Wunsch nach dem Vorhandensein von angemessen qualifizierten Erwachsenen, das natürliche Geselligkeitsgefühl von Jugendlichen und schließlich ihr Wunsch nach Abgrenzung von der Familie.

Ob diese Orte dann allerdings mehr den heutigen Schulen gleichen oder Cyber-Cafés, das ist die noch offene Frage. So oder so: Wir hoffen, daß sie attraktiv sind und pädagogisch effektiv und daß sie das Beste aus den Ressourcen machen, die sie zur Verfügung haben – nicht nur in ihrem eigenen Interesse, sondern auch im Interesse des jeweiligen Volkes.

Aus dem Englischen von Wolfgang Böttcher

Wie ökonomisch sind die schulischen Lernzeiten?

Bevor wir uns der Frage der schulischen Lernzeiten zuwenden können, ist es sinnvoll, sich des gesellschaftlichen Entwicklungskontextes zu vergewissern, in dem sich die ökonomische Sicht auf diese Lernzeiten vollzieht. Die Frage nach den schulbezogenen Lernzeiten, die sich von den schulischen Lernzeiten im engeren Sinne unterscheiden, ist der weitergehende Kontext, aus dem sich deren Ökonomie bewerten läßt. Dieses soll hier auch in international vergleichender Perspektive geschehen, weil dadurch deutlicher werden kann, was denn nun in (west-)deutschen Schulen zeitlich erreicht wird. Von vielen Pädagogen wird immer wieder bestritten, daß die Zeitdimensionen der Schule mit den Zeit-Nutzen-Effekten in der Wirtschaft vergleichbar seien. Eine solche Sichtweise könnte auch das hier angesprochene Thema treffen. Dadurch würde aber prinzipiell anerkannt, daß Zeitnutzung in der Schule, die sich in den personalen Beziehungen zwischen den handelnden Personen ausdrückt, einer zeitbezogenen empirischen Kritik grundsätzlich entzieht.

1. Zum gegenwärtigen Wandel des Zeitverständnisses

Unsere heutige schulische Zeitnutzung, die sich in Deutschland wesentlich im 45-Minuten-Takt ausdrückt, dem aber zumindest in der Grundschule noch lange die Gefolgschaft verweigert wurde (Stichwort: „Gesamtunterricht“), als er in den weiterführenden Schulen bereits Grundlage der täglichen Arbeit war, entstand mit

der Durchsetzung eines festen Arbeitstaktes vor mehr als 100 Jahren. Die intensiv kontrollierte Arbeitszeit des Taylorismus verlangte nach einer frühzeitigen Gewöhnung (inklusive der Sanktion von Verstößen) an feste, vorgebene Zeiten, weil sonst die gesamten Abläufe in Produktion und Dienstleistung nicht reibungslos funktionieren konnten. „Es sind die zeitökonomischen Disziplinierungsformen des Produktionsbetriebes, die das Modell für den Umgang mit der Zeit in der Schule abgeben. Und auf die dort realisierte Form der Arbeit und deren sogenannten ‘Sachzwänge’ vorzubereiten, ist ja auch eines der wichtigsten Ziele unserer Schulen. Bis zum Eintritt in die Arbeitsgesellschaft muß das dort herrschende Zeitmodell in Fleisch und Blut übergegangen sein.“ (Geißler 1986, S. 9) Geißler geht von diesem Standpunkt aus, um die Unterwerfung der schulischen Zeit unter das Diktat der Verwertbarkeit grundsätzlich zu kritisieren und dem das Recht auf Eigenzeit und Langsamkeit gegenüberzustellen. „Man muß die Zeit langsam zerkauen, nur so wird sie verdaulich, und nur dann wird Bildung nicht zur schnell fabrizierten Halbbildung. Geduld, wohlwollendes Zuwarten ist gefragt.“ (Geißler 1986, S. 11).

War diese Gegenüberstellung in der Zeitnutzung im Hinblick auf die wachsende Freizeit (Verkürzung der Wochenarbeitszeit, Ausweitung der Urlaubszeiten usw.) schon nicht ganz zutreffend, so wird sie heute dem Gegensatz „enger Zeitplan und Hektik“ oder „Freizeit und Muße“ auch nicht mehr gerecht. Mit der Forderung und der langsam wachsenden Überzeugung, daß es im Arbeitsleben nicht mehr allein auf die verbrauchte Zeit ankommt, sondern die erreichten, als fehlerfrei anerkannten Ergebnisse des Teams, der einzelnen Mitarbeiterin, des einzelnen Mitarbeiters im Zentrum des Interesses stehen, wächst auch die Bereitschaft, ein höheres Maß an Selbstverantwortung und Selbstkontrolle über die eigene Zeit zuzulassen. Dabei muß jedoch immer auch von Vereinbarungen ausgegangen werden, welche Leistungen in welchem Zeitraum zu welchem (Arbeits-) Preis erbracht werden. Die krude Kontrolle über die Arbeitszeit und die erbrachten Stückzahlen weicht also tendenziell einem höheren Maß an Selbstverantwortung – auch für die Gestaltung der eigenen Leistungen und Zeiten.

Für die Schule bedeutet es, daß die Epoche der fremdbestimmten Zeitverwendung sich langsam dem Ende nähert und ein höheres

Maß an Selbstverantwortung auch im Umgang mit der Zeit von der heranwachsenden Generation erwartet wird. Nicht umsonst sind heute besonders *die* Betriebe auch wirtschaftlich erfolgreich, die ein höheres Maß an individueller Gestaltung der Arbeitszeiten realisiert haben.

Allerdings widerspricht der 45-Minuten-Takt unserer Schulen in seiner Schlichtheit den differenzierteren Formen der Zeitstrukturen unserer Gesellschaft.

„Es lassen sich in der entwickelten Gesellschaft mindestens vier Formen der Bewirtschaftung von Zeit unterscheiden:

- *zeitliche Verdichtung (Intensivierung)*: ...Die Verdichtung der Arbeit erfolgt, indem ein gegebenes Zeitintervall mit weiteren Arbeits- bzw. Tätigkeitseinheiten gleichsam angefüllt wird. Anders ausgedrückt, werden die 'Poren der Arbeit', genauer: eines bestimmten Arbeitsprozesses weiter geschlossen und/oder die Arbeitsgeschwindigkeit wird erhöht. Im Ergebnis steigt die Zahl der ausgebrachten Produkte pro Zeiteinheit.
- *zeitliche Ausdehnung (Extensivierung)*: ...Die Dimension der zeitlichen Ausdehnung beschreibt die Möglichkeit längerer Nutzung oder Anwendung einer Anlage sowie der Arbeitskraft.
...
- *zeitliche Abstimmung (Koordinierung)*: Eine weitere Rationalisierungsreserve zeitwirtschaftlicher Art liegt in der Vermeidung von Stillstandszeiten oder Zeiten von Untätigkeit von Arbeit sowie Sach- und Geldkapital durch bessere zeitliche Abstimmung von Arbeit, Maschinen, Rohstoffen und Kapitaleinsatz untereinander. Hierdurch gelingt es, Lagerhaltungen jedweder Art abzubauen: Arbeitskraft nur dann einzusetzen, wenn sie benötigt wird, Kapital nicht unnötig zu binden, Material nur so lange räumlich und rechtlich zu halten wie erforderlich. Zu diesem Zweck müssen die Einsatzzeiten der Faktoren bezüglich Dauer, Lage und Umfang *flexibler* (Hervorhebung, P.D) werden.
- *zeitliche Vertiefung (Simultanisierung)*: Unter Zeitvertiefung ist die Verrichtung mehrerer Operationen innerhalb ein- und desselben Zeitintervalls zu verstehen. Vollführt eine Person mehrere Aufgaben zu gleicher Zeit, etwa Fertigung und Beobachtung, wird gleichsam eine zweite zeitliche Ebene erschlos-

sen, so als ob die Tätigkeiten, die vorher hintereinander ausgeführt wurden, nun simultan auf einer zweiten, in die 'Tiefe' reichenden Ebene verrichtet würden. Die Summe der in einem Zeitintervall ausgeführten Operationen kann damit ansteigen, wodurch die Ereignismenge innerhalb derselben wächst. Insofern besteht ein grundlegender Unterschied zwischen der gleichen Anzahl nacheinander und 'übereinander' gelagerter Tätigkeiten" (Rinderspacher 1988, S. 315).

Offensichtlich wird die zeitliche Komplexität wachsen, gleichzeitig wird auch die individuelle Verantwortung für die Nutzung der eigenen Zeit anwachsen – bereiten unsere Schulen mit ihrer gegenwärtigen Zeitstruktur ausreichend darauf vor?

2. Was sind schulische Lernzeiten?

Grob gesagt müssen unter den „schulischen Lernzeiten“ alle die Minuten und Stunden summiert werden, die erforderlich sind, um die jeweiligen Ziele im Schulwesen zu erreichen. Da die Ziele auch nicht klar definiert sind und die Schulsysteme – besonders deutlich im internationalen Vergleich – sehr verschiedenartige Muster der Erreichung entwickelt und tradiert haben, halten wir es für aufschlußreicher, die „schulischen Lernzeiten“ stärker zu differenzieren, weil dann auch deutlich werden kann, wer mit welchem zeitlichen Aufwand etwas zum Erfolg der Schülerinnen und Schüler beiträgt. D.h., es muß davon ausgegangen werden, daß die öffentlichen Aufwendungen für das Bildungswesen einer mehr oder weniger großen zeitlichen (und finanziellen) Ergänzung bedürfen, damit die von den Schülerinnen und Schülern geforderten Leistungen auch zu erbringen sind.

In dem Projekt „Erziehungsraum Schule – ein internationaler Vergleich zur Schulwirklichkeit“ des Deutschen Instituts für pädagogische Forschung (DIPF) hat es sich als tragfähig erwiesen, folgende „Zeiten für Schule“ zu unterscheiden (Döbrich/Huck 1990):

- die Unterrichtszeit (UZ) beinhaltet die Zeiten für den Unterricht und die Zeiten für unterrichtsnahe Aktivitäten im Rahmen des Schulangebots wie Praktika, Schulausflüge, -exkursionen, Prüfungen, die während der Unterrichtszeit oder zu festgeleg-

ten Terminen abgelegt werden (Klassenarbeiten etc.) sowie Mitbestimmungszeiten der Schüler und Schulfeste.

- Die Zeit in der Schule (ZIS) umfaßt die Gesamtzeit der physischen Anwesenheit von Schülern in der Schule oder von Schulen verwalteten Einrichtungen. ZIS beinhaltet neben der UZ die Zeiten für Pausen, außerunterrichtliche Aktivitäten und Zusatzangebote, Betreuungszeiten, Mittagessen etc.
- Die Schulbezogene Zeit (SZ) beinhaltet neben der ZIS die weiteren Zeiten, die für Schule verwendet werden. Neben den Schulwegzeiten sind hier die Zeiten für Hausaufgaben, Nachhilfe oder Hausaufgabenbetreuung und außerunterrichtliche Angebote oder Verpflichtungen (von bzw. für die Schule) berücksichtigt.

Unter Berücksichtigung der tatsächlich curricular gebundenen Lernzeiten der Schülerinnen und Schüler ergeben sich im internationalen Vergleich zum Teil erstaunliche Differenzen bereits bei der Anzahl der Schuljahre, die über die üblichen Vorstellungen (z.B. „12 Jahre bis zum Abitur in Frankreich“) weit hinausgehen. So bieten z.B. Frankreich und die Niederlande 14 Jahre Unterricht bis zum „Abitur“ an, während bei uns die Zeit vor der Grundschule noch keinen vollkommen kostenfreien Lern- und Betreuungsraum darstellt. Die Frage des angebotenen Unterrichtsumfangs läßt sich außerdem nur dann vergleichen, wenn die Unterrichtsdauer der jeweiligen Einheiten auf ein gleiches Maß von 60 Minuten pro Stunde bezogen wird. Erst dann werden die nominalen Lernzeiten (die wir von den 'aktiven Lernzeiten' unterscheiden müssen) der Schülerinnen und Schüler im Vergleich sichtbar.

Für die schulische Lernzeit der Kinder und Jugendlichen muß berücksichtigt werden, daß von der nominalen Lernzeit noch Abschläge durch Unterrichtsausfall vorzunehmen sind. Außerdem kommt von der eingesetzten Lehrerarbeitszeit im Unterricht nur ein kleinerer Teil als „aktive Lernzeit“ bei den Schülerinnen und Schülern an. Die moderne Lehr- und Lernforschung unterscheidet zwischen den Stufen der „nominalen Unterrichtszeit“, der „tatsächlichen Unterrichtszeit“, der „nutzbaren Instruktionszeit im Lehrstoffsegment X“, der „Anwesenheit der Schüler“ und der „aktiven Lernzeit der Schüler im Lehrstoffsegment X“ (Treiber, 1982, S. 13f). Bei einem Vergleich der nominalen Unterrichts-

zeit mit der aktiven Lernzeit der Schüler im herkömmlichen Unterricht zeigt sich, daß nur etwa ein Drittel der aufgewendeten Unterrichtszeit (180 Stunden) von den Schülern auch in aktive Lernzeit umgesetzt wird (Treiber, 1982, S. 21). In der Diskrepanz zwischen der aufgewendeten Unterrichtszeit und der aktiven Lernzeit der Schüler könnten also Potentiale liegen, die für eine Veränderung der „pädagogischen Produktionsstruktur“ nutzbar gemacht werden können. „Möglichkeiten ergeben sich aus dem frühzeitigen Aufbau von Schülerkompetenzen zum selbstgesteuerten Lernen: Schüler werden damit zum eigenverantworteten (Aufsuchen, Herstellen und) Nutzen von Lernzeiten und Lerngelegenheiten befähigt... Eine ...Bedingungsgruppe thematisiert schließlich Merkmale des sozialökologischen Schulklassenkontextes jener Schüler, deren Aktive Lernzeiten in Unterrichtsstudien beobachtet wird. Vereinzelt lassen neuere Untersuchungen erkennen, daß Schüler in kleinen arbeitsintensiven Lerngruppen, in stimulierenden Lernumgebungen und flexiblen und mobilen Lernarrangements intensiver und erfolgreicher lernen, sofern sie für die leistungshemmenden Einflüsse ihrer unmittelbaren Lernumgebung im Unterricht weniger empfänglich (ablenkbar, passiv, abhängig) sind“ (Treiber/Weinert, 1985, S. 163ff).

Obwohl von der – nach Abzug des Unterrichtsausfalls – tatsächlich eingesetzten Lehrerarbeit im herkömmlichen Unterricht nur ein sehr kleiner Teil als aktive Lernzeit beim Schüler „ankommt“, stellt die jeweilige Schule aber trotzdem weiterhin relativ gleichmäßige inhaltliche Ansprüche, die dann nur durch anderweitige Lernzeiten aufgefangen werden können. Eine Form des Übens und Festigens sind die Hausaufgaben. Sie machen in Hessen etwa 20% der schulbezogenen Zeit aus. D.h. etwa ein Fünftel der insgesamt rund 16.800 Stunden schulbezogener Zeit (incl. Pauschalzeiten für Schulwege) bis zum Abitur werden nach den Soll-Vorstellungen der Regelungen für die Hausaufgaben anzusetzen sein. Dieser zeitliche Aufwand ist erforderlich, um den – ökonomisch betrachtet – Output „Abitur“ zu erreichen. Für diesen Aufwand zeichnet die Schule zwar – nach den geltenden rechtlichen Bestimmungen – verantwortlich, aber es sind nur sehr geringe Anstrengungen seitens der Schulen erkennbar, die selbständige Erledigung durch die Schülerinnen und Schüler tatsächlich zu sichern.

Die ökonomische Dimension dieses materiellen Grundverständnisses (die Schule verläßt sich darauf, daß es zu Hause jemanden gibt, der sich darum kümmert, daß die geforderten Leistungen fristgerecht erbracht werden) der „deutschen“ Halbtagschule wird immer deutlicher erkennbar, je mehr die Erledigung der Hausaufgaben und die Nachhilfe eine Angelegenheit des sichtbaren „Zweiten Bildungsmarktes“ werden, für den bezifferbare Größen gelten. Nach einer Nachricht der „Wirtschaftswoche“ hat dieser Nachhilfe- und Betreuungsmarkt inzwischen eine Dimension von 1,5 Milliarden DM pro Jahr erreicht. Da noch lange nicht alle Kinder zur „Schülerhilfe“ oder dem „Studienkreis“ gehen, weiterhin viele Mütter – und manchmal auch Väter – ihre Kinder im Erreichen der schulischen Lernziele unterstützen (dieser Zeiteinsatz wäre ‘ökonomisch sauber’ mit kalkulatorischen Kosten anzusetzen), sind die gesellschaftlichen Kosten der *außerhalb* des Schulwesens erbrachten Leistungen ungleich höher. Dieses Faktum besteht, obwohl die rechtlichen Regelungen aller Bundesländer die Lehrerinnen und Lehrer verpflichten, die Hausaufgaben so zu erteilen, daß sie von den Schülerinnen und Schülern selbständig und ohne fremde Hilfe insgesamt in einer bestimmten Zeit erledigt werden können. Offensichtlich ist der „erste Bildungsmarkt“ nicht in der Lage, die an seine Arbeit gestellten Anforderungen in diesem Kontext zu erfüllen.

„Als Defizit des Systems Schule wird die allenthalben bestehende Notwendigkeit zum Nachhilfeunterricht gleichwohl so gut wie gar nicht wahrgenommen! Eltern neigen eher dazu, individuellen Lehrern die Schuld zuzuweisen, wenn sie die Förderung ihres Kindes als unzureichend erleben. Daß die Schule insgesamt als Institution eine Aufgabe nicht erfüllt, die an sich von ihr zu erwarten wäre, kommt als Denkfigur in allen vorliegenden Erhebungen nicht vor... Der Schule muß es immer weniger als nötig erscheinen, Leistungserbringung, insbesondere in Form von Hausaufgaben, nach außen zu delegieren. Hausaufgaben erweisen sich als ein, wenn auch nicht alleiniger, Schwerpunkt beim Anlaß und auch beim Inhalt von Nachhilfestunden“ (Behr, 1990, S. 93).

Wann finden sich noch besonders intensive „schulische Lernzeiten“ der Kinder und Jugendlichen? „Neben der Schule lernen die Schülerinnen und Schüler in je unterschiedlichem Ausmaß Nützliches und Wichtiges aus den Medien, von Eltern und Verwandten,

in einem Verein oder in einer Hobbygruppe sowie von Gleichaltrigen und Bekannten (also von der Vielzahl „konkurrierender“ Erziehungsmächte, P.D). Der Unterricht und die Vorbereitung auf den Unterricht zu Hause haben aber immer noch den höchsten Stellenwert für das Lernen. Auffallend ist, daß die Schülerinnen und Schüler in ihrer Gesamtheit angeben, am meisten zu Hause bei Prüfungsvorbereitungen zu lernen. Den Unterricht nennen die Schülerinnen und Schüler erst an zweiter Stelle. Die Eltern dagegen sehen den Unterricht an erster und die Prüfungsvorbereitungen an zweiter Stelle. Auch die meisten Lehrkräfte stufen den Unterricht für das Lernen der Schülerinnen und Schüler am höchsten ein“ (Nägele/Schneebeli 1994, S. 27).

In den Ergebnissen dieser schweizerischen Studie spiegelt sich die unterschiedliche Auffassung über die „Ökonomie schulischer Lernzeiten“ deutlich wider: Die Schülerinnen und Schüler sehen die häuslichen Vorbereitungszeiten auf Prüfungen als deutlich wichtiger an als ihre Eltern oder die Lehrkräfte. Darin drückt sich auch ein anderes Phänomen aus, welches für die ökonomische Bewertung der Lernzeiten wichtig ist: die Nachhaltigkeit des Lernvorganges. Offenbar wird in vielen Fällen viel Lernzeit aufgewendet, um die aktuell nächste Prüfung zu bestehen, meist unabhängig von dem, was in diesem Fach davor durchgenommen wurde und was weiterhin verlangt wird. Das schulische Lernen hat für die Kinder und Jugendlichen einen aktuellen Tauschwert in der Form der Note in der nächsten Prüfung, die im Kontext mit weiteren Prüfungen gesehen wird, von deren Bestehen insgesamt der Erfolg des laufenden Schuljahres abhängig ist.

3. Wandel der schulischen Lernzeiten

Der bisher überwiegende Gebrauch schulischer Lernzeiten macht deutlich, daß ein nachhaltiges Lernen über die gesamte Breite des Curriculums kaum erwartet werden kann. Das sogenannte Spiralcurriculum, bei dem sich auf einer zeitlich späteren Ebene in höherwertiger Form annähernd gleiche Inhalte wiederholen, zeigt auf, daß auch seine Erfinder(innen) nicht an eine nachhaltige Lernleistung glauben konnten. Es sind aber weniger die Inhalte, als vielmehr die Formen der Zeitnutzung, die eine langfristige erzieherische (oder: 'sozialisatorische') Wirkung hervorrufen.

Die Stärkung der Eigen- und Teamverantwortung für den Erwerb der Lernleistungen durch vielfältige Formen des selbständigen Lernens und der Zusammenarbeit im Lernprozeß sind wohl notwendige, rasch zu implementierende Ergänzungen im Laufe der einzelnen Jahrgänge. Dazu bedarf es bei uns aber eines anderen Verständnisses der Arbeit der Lehrkräfte, die bisher stark auf die Erteilung einer bestimmten Anzahl von Unterrichtsstunden zu 45 Minuten ausgerichtet war. Der primäre pädagogische Prozeß in der Schule steht also zum Wandel an, wenn er nicht noch weiter mit der gesellschaftlichen Dynamik in Widerspruch geraten will, wodurch sich seine bisherigen Fehlentwicklungen noch deutlich verschärfen würden.

„Am Ende eines Schultags ist im niederländischen Schulwesen nur einer müde, und zwar der Lehrer. Das liegt größtenteils daran, wie der Unterricht an vielen Schulen immer noch organisiert wird: sieben Stunden täglich frontaler Klassenunterricht – das ist für Schüler wie auch für Lehrer ein schweres Pensum. Die Schüler sind schon nach wenigen Minuten abgelenkt und werden dadurch nicht müde; der Lehrer aber lehrt weiter und glaubt, er habe seine Aufgabe erfüllt, sobald er den Stoff nach Plan behandelt hat. Dies mag zwar eine überspitzte Darstellung sein, doch sie trifft im großen und ganzen zu. Wir finden denn auch, daß wir diese Situation umdrehen müssen: Auf der Schule geht es nicht in erster Linie darum, daß Lehrer unterrichten, sondern daß Schüler lernen. Darum müssen wir bei der Organisation des Unterrichts von der Lernzeit der Schüler ausgehen, von ihrem Lernpensum, und nicht von der Stundenzahl der Lehrer“ (Eilander 1995, S. 42).

Ein solcher Vorgang wird sicherlich erleichtert, wenn es – wie in den Niederlanden – feste Rahmenzeiten für die tägliche Schulzeit gibt, die mehr umfaßt als nur die Unterrichtszeit plus ein paar kurze Pausen. Schulen brauchen ein klares Bild von der zeitlichen Anforderungsstruktur in ihrem Einzugsbereich, in ihrer Schulgemeinde. In jedem Fall wird sich diese Schulzeit täglich, wöchentlich, monatlich und jährlich von der bisherigen Zeitstruktur unterscheiden müssen. Es müssen professionelle Rhythmisierungen erreicht werden, in denen die eigentliche Vermittlungstätigkeit durch die Lehrkräfte neben vielfältigen Formen selbständigen Lernens steht, die den Lehrkräften auch erlauben, sich anderen

Dingen zu widmen, während die Kinder und Jugendlichen selbständig lernen.

Dazu wird es aber erforderlich sein, ein Mindestmaß an inhaltlicher und methodischer Übereinkunft in dem jeweiligen Kollegium zu erreichen, welches sich in einem pädagogischen Programm der Schule niederschlagen sollte. Zu diesem Programm müssen auch die Termine und Instrumente gehören, zu denen / mit denen regelmäßig überprüft wird, was mit der gemeinsamen (Lehrer/innen-) Arbeit erreicht worden ist. Dadurch können Formen der Koordinierung der Arbeit der Lehrkräfte eingeführt werden, entsteht Zeitraum für eine Simultanisierung der Lerntätigkeit, bei der Schülerinnen und Schüler selbständig Aufgaben erledigen, während Lehrkräfte gleichzeitig Planungs- oder Evaluationsaufgaben wahrnehmen.

Auf diese Weise ließe sich wahrscheinlich auch eine Synthese in dem von Geißler (1986) dargestellten Widerspruch finden, was außerdem noch den Vorteil hätte, mit dem gegenwärtigen Wandel in Richtung auf ein höheres Maß an Selbstbestimmung über die eigene Zeit in Einklang zu stehen. Damit könnte auch die aus den Fugen geratene Ökonomie des schulischen Lernprozesses und seiner Zeit zumindest ein Stück weit verbessert werden, wenn mit den vorhandenen personellen und sächlichen Mitteln eine angemessenere und höhere pädagogische Qualität für die Kinder und Jugendlichen geschaffen werden kann.

Kann man Schulen budgetieren, und wozu kann das nutzen?

Eine autonome Schule hätte die Freiheit, selbst über den Weg zu entscheiden, auf dem sie ihre Ziele von Erziehung und Unterricht spezifizieren will. Diese Freiheit bezieht sich auf die pädagogische Seite ebenso wie auf organisatorische Regelungen und auf Entscheidungen über die Verwendung ihrer finanziellen Mittel.

Das im Zuge der flexiblen Haushaltsführung heute schon in einigen Städten und Gemeinden eingeführte Verfahren der Budgetierung, als eine Maßnahme zur Autonomisierung von Schulen, löst die bisherige Vorgehensweise ab, wonach die Schulen ihre finanziellen Kosten aus einer Vielzahl von Haushaltspositionen bestreiten, deren Verwendung durch den Schulträger genau festgelegt wurde und einzuhalten war.

Die Nachteile der bisherigen geteilten Verantwortlichkeiten sind beeinträchtigte Leistungsfähigkeit und Effizienz sowie geringe Effektivität und Flexibilität:

- So können diejenigen, die für die Erreichung fachlicher Ziele einer Schule verantwortlich sind, nicht ausreichend über den Umfang, die Art, den Zeitpunkt und die Dauer des Ressourceneinsatzes entscheiden, weil hierfür Verwaltungen zuständig sind, die fachliche Erfordernisse oftmals nicht hinreichend berücksichtigen können.
- Vielfach führen Arbeitsabläufe von erheblicher Dauer und mit viel Doppelarbeit zu einer Überlastung der zuständigen Verwaltungen, die bei einer integrierten Fach- und Ressourcenverantwortung gar nicht entstehen würden.

- Die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln, die Übertragung nicht verwendeter Mittel ins nächste Haushaltsjahr und damit die Möglichkeit zu Schwerpunktsetzungen der Schulen entsprechend ihren pädagogischen Anforderungen und Zielsetzungen sind nicht möglich.
- Solange kein Anreizsystem existiert, gibt es wenig Gründe für einen wirtschaftlichen Umgang der Schulen mit Ressourcen. Die häufig am Ende des Jahres verfallenden Einsparungen senken unter Umständen sogar die nächste Mittelzuteilung.

Eine flexiblere Haushaltsführung im Sinne von Budgetierung impliziert zweierlei: Zum einen einen wirtschaftlicheren Umgang der Schulen mit den vorhandenen Ressourcen und damit verbundene Einsparungen, zum anderen erhält „Schule“ durch die Möglichkeit, die ihr zugeteilten Mittel selbständig für sämtliche Zwecke des Schullebens zu verwenden, einen eigenständigen Verantwortungsbereich.

Wie Schulen diesem neuen Verantwortungsbereich gerecht werden können und wie mögliche Einsparungen aussehen können, sollen die folgenden Modelle der flexiblen Haushaltsführung durch Budgetierung verdeutlichen. Am Beispiel des Wetteraukreises, der Stadt Mönchengladbach, der Stadt Leverkusen und der Stadt Frankfurt am Main soll gezeigt werden, daß Budgetierung auch zu intelligentem Sparen führen kann.

Der Wetteraukreis

Aufgrund der sich dramatisch verengenden finanziellen Spielräume und der zunehmenden Orientierung der öffentlichen Verwaltung in Richtung Dienstleistung wurden im Wetteraukreis schon im Jahr 1990 Überlegungen angestellt, die gegenwärtigen Verwaltungsstrukturen und Organisationsformen, den Führungsstil und die Steuerungsinstrumente in den öffentlichen Verwaltungen zu reformieren. Zum Einstieg wurden Seminare für die Amtsleitungen unter Hinzuziehung eines Unternehmensberaters veranstaltet, der auch heute noch den Umstrukturierungsprozeß begleitet. Bei der zukünftigen Gestaltung des „Dienstleistungsunternehmens Wetteraukreis“ ist die Mitarbeit der Bediensteten und der Personalvertretung unerläßlich. Außerdem wurde ein Energiebe-

rater hinzugezogen, der Konzepte und Möglichkeiten der Energieeinsparungen erarbeitet. Die bislang mit den Beteiligten erarbeiteten Ansätze sind vielversprechend:

Als ein Ergebnis des Workshops „Haushaltskonsolidierung“ vom Februar 1993 wurde festgehalten, daß Haushaltskonsolidierung nur erfolgreich sein kann, wenn die Ressourcenverantwortung weitgehend auf die Ämter bzw. Schulen verlagert und erfolgreiches Wirtschaften „belohnt“ wird. Seit diesem Zeitpunkt beschäftigt sich eine Arbeitsgruppe „Budgetierung“ damit, entsprechende Konzepte für den Wetteraukreis zu entwickeln und Verfahrensregeln aufzustellen:

- Eine Verfahrensregel zur Haushaltsüberwachung ist die Einrichtung eines Computerprogramms „Auskunftswesen“, mit dem die Schulen einen ständigen Überblick über ihre finanzielle Lage erhalten können: Die Buchungsstände der Haushaltsstellen und/oder der Einzelbuchungen können angezeigt bzw. listenmäßig oder einzeln ausgedruckt werden. Eine manuelle Führung von Haushaltsüberwachungslisten ist somit überflüssig.
- Die Betriebsmittelzuweisungen für Lehr- und Unterrichtsmittel, Lehrer- und Schülerbücherei, Schulgesundheitspflege, Schulveranstaltungen, Bürobedarf, Amtliche Blätter und Fachzeitschriften orientieren sich an den Schülerzahlen der einzelnen Schulen.
- Damit erfolgreiches Wirtschaften belohnt wird, werden als Leistungsanreiz bei Budgeteinsparungen die Zuschreibung von Einsparungen in einer noch festzulegenden Höhe als Sonderzuweisungen vorgenommen.

Intelligentes Sparen im Wetteraukreis

Das Besondere an der Budgetierung im Wetteraukreis ist die Einbeziehung von Reinigungskosten, Abfallkosten und Energiekosten.

Reinigungskosten

Um die Reinigungskosten zu reduzieren, ist vorgesehen, an den Schulen und in den Dienststellen der Kreisverwaltung die Reinigung nur noch im 2-Tage-Turnus durchzuführen. Ist dieses Ziel erreicht, werden die Reinigungskosten budgetiert. Gelingen dabei

Einsparungen, so werden diese den Schulen zu 60% für Lehrmittel bzw. für Prämien an die Leistungserbringer zur Verfügung gestellt. Die Berechnungen des Unternehmensberaters haben ergeben, daß die Umstellung der Schulhausreinigung auf die Intervallreinigung zukünftig zu einer Reduzierung der Reinigungskosten in einer Größenordnung von jährlich ca. 2,5 bis 3 Mio. DM führen wird. Der Zeitpunkt der Zielerreichung ist allerdings abhängig von der Personalfuktuation der Reinigungsfirma. Mit diesem Verfahren werden neben der Reduzierung von Sachkosten langfristig bis zu 30% Personalkosten eingespart, wenn die freigewordenen Stellen im Reinigungsbetrieb nicht wiederbesetzt werden. Verzichtet man auf die Personalkosteneinsparungen, und wird an anderer Stelle dringend Personal benötigt, gibt es die Möglichkeit, das freigesetzte Personal umzuverteilen. In diesem Verfahren der „Jobanreicherung“, wie es die Stadt Offenbach praktiziert, wird freigesetztes Personal mit neuen Aufgaben wie z.B. dem Betrieb von Schulkantinen betraut.

Energiekosten

Im Energiebereich wurden im Wetteraukreis im Jahr 1992 5,8 Mio. DM für Heizung, Strom, Gas und Wasser ausgegeben. Der hinzugezogene Energieberater hat ein Berechnungsmodell entwickelt, mit dem sich ermitteln läßt, ob und in welcher Höhe Heizenergie bzw. Strom eingespart werden kann. Witterungsdaten werden dabei ebenso berücksichtigt wie erfolgte oder geplante technische und bauliche Veränderungen wie bspw. die Sanierung der Heizungsanlagen oder der Wärmeschutz. Um eine objektivere Verbrauchsmessung zu gewährleisten, werden in den ölbeheizten Schulen Ölverbrauchsmesser eingebaut. Im Energiebereich werden entsprechend dem Berechnungsmodell des Energieberaters bis zu 60% der ermittelten Einsparungen als Sonderzuweisung an die Schulen ausgeschüttet. Außerdem ist unter den Hausverwaltungen der Schulen bzw. Verwaltungsdienststellen ein Energiesparwettbewerb vorgesehen, bei dem 10 Sach- oder Geldpreise in einer Größenordnung von zusammen 3.000 DM jährlich ausgeben werden sollen.

Abfallkosten

Einen Schwerpunkt bildet im Wetteraukreis die Abfallwirtschaft. Durch Zusammenarbeit mit dem Abfallwirtschaftsbetrieb (AWB)

ist es dem Schulverwaltungsamt in enger Kooperation mit den Schulen gelungen, den immensen Kostensprüngen der letzten Jahre entgegenzuwirken. Um eine Sensibilisierung der Schulen für das Thema Abfallvermeidung und Getrenntsammlung zu bewirken, wurden Schulen aufgesucht und eingehend beraten, Plakate entwickelt, in Zusammenarbeit mit einem externen Unternehmen eine Schulmüllanalyse durchgeführt und eine „Abfallexpertise“ als Arbeits- und Planungsgrundlage erstellt. Außerdem wurden Sponsoren gefunden, die bspw. den Schülerinnen und Schülern Brotboxen zur Papiervermeidung bereitstellten oder aber für die Aufstellung von Müllbehältern sorgten. Die Einsparungen bei der Abfallwirtschaft verbleiben zu 60% bei den Schulen zur eigenen Zweckbestimmung. Das Anreiz- bzw. Belohnungssystem basiert auf einem zu bildenden Mittelwert aus dem derzeit durchschnittlichen Restmüllvolumen je Schüler/in und Schulform je Woche. Dieser zunächst technische Standard soll nach und nach zu einem objektiven Standard weiterentwickelt werden und verhindern, daß bisherige Verschwender von Ressourcen belohnt werden. Außerdem ist denkbar, daß Untätigkeit an einzelnen Schulen zu Sanktionen führen kann, wenn die Müllbeseitigungskosten einen bestimmten Betrag überschreiten. Wie sich Abfallreduzierung lohnen kann, zeigen die folgenden Beispielberechnungen bei einem durchschnittlichen Restmüllvolumen von 1,5 Liter pro SchülerIn/pro Woche:

Beispielschule A

31.12.1994

verfügbares Restmüll-Behältervolumen *pro Woche* = 3.300 Liter
3.300 Liter/1462 SchülerInnen = 2,26 Liter pro SchülerIn/pro Woche

jährliche Kosten der betreffenden Gemeinde = 17.424,00 DM

1995

Reduzierung des verfügbaren Restmüll-Behältervolumens *pro Woche* auf 1.220 Liter

1.220 Liter/1462 SchülerInnen = 0,83 Liter pro SchülerIn/pro Woche

jährliche Kosten in der betreffenden Gemeinde = 6.441,00 DM

Da Schule A bei einem angesetzten Richtwert von 1,5 Liter pro SchülerIn/pro Woche über ein wöchentliches Restmüll-Behälter-

volumen von 2.200 Liter verfügen könnte, was jährliche Kosten bei der betreffenden Gemeinde von 11.616,00 DM verursachen würde, ergibt sich bei einem Restmüll-Behältervolumen von 0,83 Liter eine jährliche Einsparung von 5.175,00 DM.

60% davon = 3.105,00 DM verbleiben dieser Schule zur eigenen Zweckbestimmung.

Beispielschule B

31.12.1994

verfügbares Restmüll-Behältervolumen *pro Woche* = 1.580 Liter
1.580 Liter/795 SchülerInnen = 1,99 Liter pro SchülerIn/pro Woche

jährliche Kosten der betreffenden Gemeinde = 7.075,20 DM

1995

Reduzierung des verfügbaren Restmüll-Behältervolumens *pro Woche* auf 1.340 Liter

1.340 Liter/795 SchülerInnen = 1,69 Liter pro SchülerIn/pro Woche

jährliche Kosten in der betreffenden Gemeinde = 6.441,60 DM

Da trotz der Müllreduzierung bei dieser Schule der angesetzte Richtwert von 1,5 Liter pro SchülerIn/pro Woche nicht unterschritten wurde, kann keine Einsparprämie verteilt werden.

Stadt Mönchengladbach

In Mönchengladbach wird seit einigen Jahren in Zusammenarbeit mit einer Unternehmensberatungsgesellschaft versucht, die Verwaltung neu zu organisieren und mit den vorhandenen Ressourcen im Schulwesen sinnvoller und effizienter umzugehen. Konsequenz der Restrukturierung ist eine völlig neue Führungsphilosophie, bei der Schulen nicht mehr als Ämter sondern als „Ergebniszentren“ betrachtet werden. Die Schule als Ergebniszentrum bekommt zwar ihre Zielvorgabe von „oben“, die Ergebnisverantwortung liegt jedoch bei den Schulen selbst. Ebenso verhält es sich mit dem finanziellen Rahmen in Form eines Budgets: Die Budgetgenehmigung kommt von „oben“, die Budgetverantwortung tragen die Schulen. Die Stadt Mönchengladbach geht bei der Umstrukturierung von folgenden Elementen aus:

- *Verantwortungsabgrenzung*: Die Abgrenzung der Verantwortungsbereiche vollzieht sich zwischen Politik (Rat) und Verwaltung. Der Rat bestimmt die Leistungsziele, die Standards und damit den Mittelrahmen. Die Verwaltung ist für die Festlegung der Wege zur Zielerreichung zuständig. Ein gesetzlich vorgegebenes Leistungsziel ist die Erfüllung der Schulträgeraufgaben. Mit der Zielfestlegung muß der Leistungsstandard und damit der Finanzrahmen bestimmt werden.
- *dezentrale Ressourcenverantwortung*: Die dezentrale Ressourcenverantwortung ist die Voraussetzung für die effektive Umsetzung der o.g. Leistungsziele, d.h. der Fachbereich, in diesem Fall die Schulverwaltung, bestimmt eigenverantwortlich den Weg der Aufgabenerfüllung. Dazu ist es aber notwendig, daß über Organisationsmittel und Personaleinsatz selbst bestimmt und die zur Verfügung stehenden Mittel von seiten des Schulverwaltungsamtes selbst bewirtschaftet werden können. Ein solches Vorgehen wird in Zukunft dazu führen, daß sehr viel weniger Verwaltungswege beschritten werden müssen, wenn z.B. die Reinigung von Schulen neu organisiert wird oder aber eine Sekretärin einer benachbarten Schule aushelfen muß. Auch der Stadtkämmerer wird in der Regel nicht mehr zur Mittelsperre greifen können, weil in einem anderen Fachbereich Mehrbedarf entstanden ist.
- *Budgetierung*: Die Mittelhöhe wird im Rahmen der Budgetierung bestimmt. Dabei wird vorher nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben errechnet, wieviel „das Produkt und seine Fertigungstiefe“ kosten.
- *Controlling*: Das Instrument des Controlling stellt in Form eines umfassenden und regelmäßigen Berichtswesens sicher, daß die Verwaltung flexibel und sachgerecht reagiert. Das Verfahren ist operativ und steuernd angelegt mit dem Ziel, das Richtige „richtig“ zu tun.

Intelligentes Sparen in Mönchengladbach

Mit Beschluß vom 3.12.1991 hat der Rat der Stadt Mönchengladbach der Einführung der „Flexiblen Haushaltsführung in den städtischen Schulen“ zugestimmt. Seit Beginn des Haushaltsjahres 1992 sind eine Reihe von haushaltsrechtlich zulässigen Maßnahmen ergriffen worden, um öffentliche Gelder flexibler, wirt-

schaftlicher und effizienter einzusetzen. So wurde die gegenseitige Deckungsfähigkeit von diversen Haushaltspositionen, die sofortige Freigabe der Haushaltsmittel zu 75%, die Übertragbarkeit von Restmitteln zu 100% sowie ein vereinfachter Transfer zwischen Verwaltungshaushalt und Vermögenshaushalt mit dem Ziel „Sparsame Verwaltungsführung schafft Vermögen“ eingeführt und gleichzeitig eine Erhöhung der Vergabevollmachten der Schulleitungen vorgenommen.

Zu Beginn des Haushaltsjahres 1995 wurde per Ratsbeschluß eine signifikante Ausweitung der „Flexiblen Haushaltsführung“ vorgenommen, nämlich die Einbeziehung von nunmehr 11 Haushaltspositionen (auch die Mittel der Haushaltspositionen „Reparatur von Inventar“, „Neubeschaffung von Inventar“ und „Geschäftsbedarf der Schulen“), was das zu verwaltende Budget und damit den finanziellen Spielraum der Schulen um 1 Mio. DM erhöht. Auf Initiative des Schul- und Bildungsausschusses hat die Schulverwaltung für 1995 und die nachfolgenden Jahre vollkommen neue Berechnungsgrundlagen für die Verteilung der Haushaltsmittel geschaffen. Durch diese Maßnahme wurde sichergestellt, daß den Schulen trotz der angespannten Haushaltsituation bei dem prognostizierten Anstieg der Schülerzahlen „auskömmliche“ Mittel bereitgestellt werden. Daß diese Maßnahme zu Planungssicherheit sowohl bei den Schulen als auch in der Finanzverwaltung führt, läßt sich daran erkennen, daß die Ansatzgestaltung des Haushaltes 1996 exakt den Berechnungen und Anmeldungen der Schulverwaltung gefolgt ist. Nach anfänglicher Skepsis bei den Schulen ist im Laufe der Jahre Vertrauen in die Zusagen der Politik und der Verwaltung entstanden. So haben sich auch die von den Schulen ersparten Haushaltsmittel stetig erhöht: 1992 haben die Schulen in Mönchengladbach eine Ansparrate von 19% (= 630.000 DM) der zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel erzielt, in 1993 21% (= 720.000 DM), in 1994 25% (= 750.000 DM) und in 1995 30% (= 1.250.000 DM), wobei das Wachstum der Ersparnisse in 1995 auf die Ausweitung der den Schulen zur Eigenverwaltung übertragenen Haushaltsmittel zurückzuführen ist. Um den Verwaltungsaufwand der Schulen weiter zu minimieren, wird seit dem 1.1.1996 die Jahreszuweisung der Sachmittel in einer Summe erteilt. Gleichzeitig erhalten die Schulen einen einheitlichen Vordruck zur Mittelkontrolle.

Zukünftige Ziele der Stadt Mönchengladbach sind die Budgetierung der Mittel für Transporte und Umzüge sowie für Reinigung und die Einführung eines eigenen Girokonto für jede Schule.

Stadt Leverkusen

In Leverkusen wird die Budgetierung von Schulen zum Ausgangspunkt für eine Verwaltungsmodernisierung gemacht, die die Schulverwaltung zu einer Serviceeinrichtung mit Dienst- und Beratungsleistungen entwickeln soll.

„Vor dem Hintergrund einer veränderten Haushaltssituation und geringer gewordener Haushaltsmittel, der Notwendigkeit eines wirtschaftlicheren Einsatzes der vorhandenen Ressourcen, der Stärkung der Eigenverantwortung der Schulen („Unternehmen Schule“), der Minimierung des Verwaltungsaufwandes, einer verbesserten Überschaubarkeit des gesamten Mitteleinsatzes in Schulen, der Vereinfachung von Handlungs- und Entscheidungsstrukturen und eines häufig geäußerten Wunsches der Schulen nach einer flexibleren Handhabung der haushaltsrechtlichen Vorschriften und damit einhergehend der Stärkung der Autonomie der Schulen sowie der Schaffung eigener Gestaltungsspielräume wurden ab 01.01.1995 an allen Leverkusener Schulen probeweise Girokonten für die Dauer von zwei Jahren eingerichtet.“ (Schulverwaltungsamt der Stadt Leverkusen 1996, S.2)

Intelligentes Sparen in Leverkusen

In Leverkusen ergeben sich auf Dauer nur durch die Einführung der Schulgirokonto Einsparungen innerhalb der Verwaltung in Höhe von 90.000 DM. Erreicht wird dies durch den Wegfall von 1,5 Planstellen (Personalkosten) und 2 Bildschirmarbeitsplätzen (Sachkosten). Weitere Einsparungen ergeben sich durch die Verkürzung des Bearbeitungsablaufes von Rechnungen der Schulen und damit verbunden die Einhaltung der Skontofristen, den Wegfall von ca. 4.000 Buchungsvorgängen und die Reduzierung des Posteinganges im Schulverwaltungsamt um ca. 3.000 Rechnungen. Dem steht durch den veränderten Mittelabfluß ein geschätzter Zinsverlust von 10.000 DM gegenüber. Das Schulgirokonto wird von nahezu allen Leverkusener Schulen begrüßt. Die durch

eine veränderte Aufbau- und Ablauforganisation erzielten Einsparungen leisten einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung der Stadt. Eine Rückführung zum früheren System würde den Verlust von Einsparungen in Höhe von mindestens 80.000 DM jährlich bedeuten.

Stadt Frankfurt am Main

Seit dem 1.1.1995 werden in Frankfurt Schulen und Kindertagesstätten budgetiert. Dieser Schritt entstand aus dem Willen, durch eine dezentrale Ressourcenverantwortung die Handlungsspielräume der Schulen und Kindertagesstätten so zu erweitern, daß die für das pädagogische Alltagshandeln notwendigen Entscheidungsprozesse und Beschaffungsvorgänge verkürzt werden und erheblich mehr Effizienz und Flexibilität im Verwaltungshandeln der dezentralen Einrichtungen erreicht wird. Parallel dazu ist im Rahmen des neuen Steuerungsmodells zur Reform der Kommunalverwaltungen die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung von erheblicher Bedeutung. Beide Ansätze verändern die Zuständigkeiten und das Zusammenwirken von Schulen und kommunalem Schulträger. Das neue Steuerungsmodell für die öffentliche Verwaltung zielt auf eine verbesserte Qualität und Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger, eine bessere Unterstützung der politischen Entscheidungsgremien, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung, einen Abbau überflüssiger Hierarchien und Schnittstellen und eine Stärkung der Eigenverantwortung von Organisationseinheiten und ihren Fachkräften.

Die Stadt Frankfurt am Main auf dem Weg zum intelligenten Sparen

Ausgangsgröße der Budgetermittlung ist die Summe aller budgetierten Haushaltsstellen. Hiervon werden rund 20% zur Abwicklung von Verpflichtungen aus dem Vorjahr und für besondere unvorhergesehene Maßnahmen als sogenannte „zentrale Mittel“ zurückgestellt. Aus dem Restbetrag werden Sockel- und Pro-Kopf-Beträge gebildet, wobei sich der Sockelbetrag als Stellgröße zur Sicherung notwendiger Grundmaßnahmen versteht und die Pro-Kopf-Beträge die schülerabhängigen Ausgaben widerspie-

geln. Für aufgabenbezogene, schulformunabhängige Maßnahmen werden dem Budget entsprechende Mittel zugewiesen. Für das Jahr 1996 wurden weitere Vereinfachungen eingeführt, außerdem sind Absichten in Richtung Vollbudgetierung formuliert worden: So sollen Zeugniserstellung, Rundfunk- und Fernsehgebühren, Portokosten und Telefonkosten ab 1997 in die Budgetierung einfließen. Außerdem sind Pilotprojekte in Zusammenarbeit mit dem Hochbauamt vorgesehen, die zur Erkenntnisgewinnung bezüglich Müllgebühren, Energiekosten und Kleinreparaturen beitragen sollen.

In Frankfurt wurde eine Reduzierung der Haushaltsstellen von zuvor 13 auf 4 vorgenommen, die zu 3 Ausgabenbereichen zusammengefaßt werden. Bereich 1 umfaßt Lehrmittel, Spiel- und Beschäftigungsmaterial, Unterhaltung und Beschaffung von Einrichtungsgegenständen und Betriebsgeräten etc., Bereich 2 beinhaltet Reinigungsmaterial, Hygiene und Schutzkleidung und über den Bereich 3 werden die Kosten für Geschäfts- und Bürobedarf abgerechnet. Diese Zusammenfassung reduziert den buchungstechnischen Aufwand und erleichtert die kostenmäßige Zuordnung der einzelnen Positionen. Zur Vermittlung der Ziele und Verfahrensweisen wurden an 9 Tagen Ende 1994 Informationsveranstaltungen mit den Schulleitungen und den Schulsekretärinnen durchgeführt. Außerdem wurde eine Hotline für dringende Fragen und Probleme vom Stadtschulamt eingerichtet. In der Stadt Frankfurt ist man auf Schwierigkeiten vorbereitet und in der Lage, schnell und unbürokratisch zu Problemlösungen zu gelangen. So haben sich Problemschwerpunkte herauskristallisiert, für die Lösungen gefunden wurden:

- Möchte eine Schule Beschaffungen über 800 DM tätigen, wird die entsprechende Summe im Ausgabennachweis der Schule blockiert und die Beschaffung erfolgt durch das Stadtschulamt.
- Wird eine Sporthalle von mehreren Schulen genutzt, wird ein Sporthallenbudget gebildet, das durch die angrenzende Schule verwaltet wird.
- Wie geht man mit entstehenden Kosten durch Drittnutzer (VHS, Sportvereine etc.) um? Hier wurde eine Regelung im Zuge der beabsichtigten Änderung der Überlassungsbestimmungen gefunden.

- Wie steht es mit der Bindung an bestehende Verträge wie bspw. CWS-Handtücher? Es ist nun möglich, Verträge zu ändern oder auch zu kündigen und so finanziell attraktivere Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen oder preiswertere Einkäufe zu tätigen.
- Wird ein Schulgebäude von mehreren Schulen gemeinsam genutzt, werden die Kosten für Verbrauchsmaterial durch wechselseitige Beschaffung geteilt.
- Unterhält eine Schule ein Schwimmbad, werden die Kosten hierfür gemäß Nachweis zugewiesen.

Wenn auch für die Stadt Frankfurt noch keine Zahlen vorliegen, was die genauen Einsparungen angeht, so zeigt sich doch an dem Vorgehen der Stadt, daß sie einen Weg beschritten hat, auf dem intelligentes Sparen möglich sein kann.

Ausblick und Perspektiven

Die geschilderten Modelle flexibler Haushaltsführung an Schulen sind der Versuch, mit der Finalisierung der herkömmlichen Instrumente des geltenden Haushaltsrechts den steigenden Anforderungen der Schulen bei stagnierendem Mitteleinsatz gerecht zu werden. Es zeigt sich, daß Budgetierung die Chance bietet, neue Kreativitäts- und Innovationspotentiale zu wecken, Eigenverantwortung zu stärken und mehr Gemeinsinn zwischen den an der Schule beteiligten Personengruppen (Schüler, Lehrer, Eltern, Stadtteilbürger) zu erzielen. Entscheidungsgegenstände, die bisher eher stiefmütterlich behandelt worden sind, sind allerdings die Personalressourcen, wobei zwischen Personalstruktur (Lehrer und Lehrerinnen, Schulassistenten, Psychologen, Sozialarbeiter, andere Experten, z.B. Künstler, Handwerker, Eltern) und Personalstatus (Beamte, Angestellte, Tarife oder freie Gehälter) unterschieden werden muß. Mehr finanzielle und pädagogische Autonomie für Schulen würde entstehen, wenn die Schulen auch die Personalmittel selbst bewirtschaften könnten. Vor allem die Möglichkeit der eigenverantwortlichen Rekrutierung des lehrenden Personals könnte einen wichtigen Beitrag zu mehr Gemeinsinn an Schulen leisten.

Mit Budgetierung sind aber auch die strukturellen Voraussetzungen geschaffen worden, um „intelligentem“ Sparen zur Durchsetzung zu verhelfen. Und dies wird in Zukunft im Blick auf die sich tendenziell weiter verschärfende Mittelknappheit an Bedeutung gewinnen. Steigenden quantitativen und qualitativen Anforderungen an die Schulen wird nicht mehr, wie in der Vergangenheit, durch reale Budgetzuwächse entsprochen werden können, sondern durch interne Mittelfreisetzung auf dem Wege einer konsequenten Ausschöpfung von Rationalisierungspotentialen. Budgetierung ist ein Baustein auf diesem Weg.

Optimierung von Schulstrukturen als Spareffekt

Wegen der großen Bedeutung der Personalausgaben setzen Überlegungen zu einem effektiven Mitteleinsatz im Bildungsbe-
reich zunächst auch hier an. Diskutiert werden bzw. bereits
beschlossen sind Erhöhungen der Klassenfrequenzen, Auswei-
tungen der Lehrerarbeitszeit und Kürzungen der Stundentafeln
(vgl. Bellenberg 1995). Der entscheidende Nachteil dieser Spar-
strategien ist, daß sie unmittelbar Auswirkungen auf die Bedin-
gungen des Unterrichts und die Beanspruchung der Lehrer ha-
ben. Außerdem verursachen sie teilweise nicht beachtete und
durchdachte Folgeprobleme für die Gemeinden und Landkreise
als Schulträger.

Angesichts dieser Situation stellt sich die Frage, ob nicht auch die
Ausgaben für den Unterhalt der Schulen und die Investitionsaus-
gaben ein Ansatzpunkt für Sparmaßnahmen im Schulbereich
darstellen können, die sich im übrigen nicht negativ auf die
Bedingungen des Unterrichts auswirken. Diese Frage richtet sich
zunächst an die Gemeinden und Landkreise, da sie als Schulträger
für den Sachaufwand der Schulen und Investitionen verantwort-
lich sind. Von ihnen werden zur Zeit Anstrengungen zur Reduzie-
rung von Ausgaben insbesondere in den Bereichen Schulverwal-
tung und Schulunterhalt unternommen (siehe hierzu den Beitrag
von Böttcher in diesem Band).

Neben einem verstärkten Kostenbewußtsein der einzelnen Schule
ist für den Schulträger die Frage nach einem kostengünstigen
regionalen Schulsystem von großer Bedeutung. In dieser Hinsicht
ist ihre Sensibilität jedoch weiterhin unterentwickelt, obwohl der

Unterhalt der Schulgebäude für die Schulträger „insofern ein besonderes Problem darstellt, als sie

- für lange Zeit Kapital binden – und dies auch dann, wenn sie nicht oder nur wenig genutzt werden;
- eine Nutzungsdauer haben, die mit mehr als 50 Jahren deutlich höher liegt als die durchschnittliche Schul- und Hochschulbesuchsdauer (4-10 Jahre) – die gleiche „Gebäude-Generation“ wird von vielen Schüler- und Studentengenerationen durchlaufen;
- im allgemeinen nicht mobil, sondern nur an den gegebenen Standorten zu nutzen sind;
- je nach Gebäudequalität bzw. -standort unterschiedliche laufende Betriebskosten (z.B. Heizungs- bzw. Schülertransportkosten) verursachen;
- einen mehrjährigen Planungs-, Durchsetzungs- und Abwicklungsprozeß bei ihrer Errichtung oder Schließung erfordern“ (Weiß/Weishaupt 1992, S.193f.).

Im folgenden Beitrag werden nach einer Beschreibung der Anpassungsstrategien der Schulstrukturen an sinkende Schülerzahlen in den 70er und 80er Jahren in den alten Bundesländern (1.) die Herausforderungen an die Schulentwicklungsplanung aufgrund der demographischen Entwicklung in den neuen (und zeitversetzt auch in den alten) Bundesländern skizziert (2.). Im abschließenden dritten Teil werden dann Überlegungen angestellt, wie über ein Simulationsverfahren Schulnetze kostenoptimiert und andererseits hinsichtlich ihrer Folgewirkungen ex ante evaluiert werden können. Angesichts der schwierigen Finanzierungsbedingungen des Bildungssystems soll mit diesem Verfahren ein effizienter Einsatz der verfügbaren Mittel sichergestellt werden.

1. Anpassungsstrategien der Schulstrukturen an sinkende Schülerzahlen in den 70er und 80er Jahren

In der Phase des Schülerrückgangs in den 70er und 80er Jahren ist in den alten Bundesländern eine Anpassung des Schulgebäudebestands an abnehmende Jahrgangsbreiten weitgehend unter-

blieben, denn politische Eingriffe in existierende Schulstrukturen provozieren – unter den Vorzeichen eines zu verkleinernden Systems – meist erheblichen Widerstand der Betroffenen. Um solchen Konflikten auszuweichen, wurde angestrebt, den Anpassungsprozeß an rückläufige Schülerzahlen im Rahmen der bestehenden Schulstrukturen zu vollziehen. Soweit schulorganisatorische Innovationen noch geplant waren, wurde deren Entwicklung von der Schulwahl der Eltern abhängig gemacht (z.B. Gesamtschulen in Hamburg und Nordrhein-Westfalen). War absehbar, daß Einschränkungen des Bildungsangebots erforderlich wurden, wartete die Schulverwaltung ab, bis eine Schule mangels Schülern schließen mußte, plante aber nicht Schulschließungen im Hinblick auf ein weiterhin möglichst flächendeckendes Angebot. Dadurch nahm aber die Wirtschaftlichkeit des regionalen Schulsystems deutlich ab. Dies äußerte sich unter anderem darin, daß zwischen 1975 und 1983 die preisbereinigten Sachausgaben je Schüler um 23 % zunahmen, obwohl die Schülerzahlen um 20 % zurückgingen (Weishaupt/Weiß 1988, S. 342), denn bei konstantem Gebäudebestand führte der Schülerzahlenrückgang zu erheblichem ungenutzten, aber weiterhin Kosten verursachenden Schulraum.¹ Bei den Schulträgern hat diese Entwicklung kaum Beachtung gefunden, weil kameralistisches Denken vorherrschte und durch die stark verringerten Schulbauinvestitionen die Schulausgaben der Schulträger insgesamt rückläufig waren.

Die Auslastungssituation der Schulen ist in der Bundesrepublik im übrigen kaum zu beurteilen, da es keine Angaben über die Schülerplätze (vergleichbar mit den Studienplätzen nach Flächenrichtwerten für die Hochschulplanung) gibt. Nur über den Vergleich von Schülerzahlen und Schülerplätzen ließe sich die Versorgung mit Schulraum beurteilen. In England und Wales zeigte sich das gleiche Problem der unzureichenden Anpassung des Schulgebäudebestands an verringerte Schülerzahlen. Eine Kommission des Rechnungshofes ermittelte dort, daß in den Grundschulen Ende der 80er Jahre eine Überkapazität von 900.000 Plätzen bestand, die jährlich schätzungsweise 140 Mill. £ kosten. Die Kommission resümierte dieses Ergebnis mit folgender Bemerkung: „Dieses Geld könnte zur Verbesserung des Un-

1 Eine englische Fallstudie kam ebenfalls zu dem Ergebnis, daß die Sachausgaben je Schüler um den gleichen Prozentsatz ansteigen, um den die Schülerzahlen zurückgehen (Hinds 1986, S. 26).

terrichts oder für andere Aufgaben der Gemeinde verwendet werden oder die Steuern ließen sich senken.“ (Audit Commission 1990, S. 5).

Die Auswirkungen unterschiedlich ausgelasteter regionaler Schulsysteme auf die Ausgaben der Schulträger wurden bisher in der Bundesrepublik nur in wenigen Fällen untersucht. Hamburg, als Stadtstaat ohne kommunale Ebene, hat nachhaltig eine Rückentwicklung des Schulstandortnetzes bei sinkenden Schülerzahlen verfolgt, um die Kosten der laufenden Schulunterhaltung zu senken (Behörde für Schule und Berufsbildung 1985, Anlage 3).

Daß trotz Schülerrückgangs die Flächendeckung des Angebots noch verbessert werden kann und gleichzeitig beachtliche Kosteneinsparungen erzielbar sind, ergab eine Simulationsstudie am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main (Weishaupt 1985). Absicht der Studie war es, die Auswirkungen des Schülerrückgangs für zwei mögliche Planungsalternativen zu simulieren und zu bewerten. Die erste Planungsalternative sah vor, den schulorganisatorischen Status-quo zu erhalten. Die zweite Alternative berücksichtigte demgegenüber gezielte schulorganisatorische Eingriffe zur Sicherung und Stärkung des wohnortnahen Schulangebots: die Verlängerung der Schulbesuchsdauer an den Grundschulen um zwei Jahre (an die Grundschule angebundene Orientierungs-/Förderstufe; sechsjährige Grundschule) und den organisatorischen Verbund von Haupt- und Realschulen bzw. von Haupt-, Realschule und Gymnasium (additive Gesamtschule).

Ohne daß Kostenvergleiche angestellt wurden, lassen Studien für den ländlichen Raum (Sommer 1983, Frommelt/Pohl 1983, Pohl 1985) ebenfalls darauf schließen, daß eine maximale Dezentralisierung des Schulangebots unter Ausnutzung der vorhandenen Schulgebäude nicht nur erhebliche pädagogische Vorteile hat, sondern auch die Kosten der Schulträger für den laufenden Schulunterhalt senkt und zugleich die dezentral gelegenen Schulen organisatorisch stärkt.

2. Neue Herausforderungen an die Schulentwicklungsplanung

In den nächsten Jahren ist in den neuen Ländern ein gravierender Rückgang der Schülerzahlen absehbar, und auch in den alten Ländern leitet die aktuelle rückläufige Geburtenentwicklung erneut einen sinkenden Kapazitätsbedarf für das Schulwesen ein. Von daher wird die weitere demographische Entwicklung von der Bildungspolitik eine Entscheidung darüber verlangen, wie das bestehende Bildungsangebot weiterentwickelt werden soll: über eine Konzentration auf zentral gelegene und organisatorisch leistungsfähige Einrichtungen oder über Ansätze zur Sicherung der gegenwärtigen Angebotsdichte.

Während der Geburtenrückgang in den alten Bundesländern im wesentlichen als sogenannter „Echo“-Effekt des Geburtenrückganges der 70er Jahre interpretiert werden kann (die damaligen Kinder kommen jetzt in die Phase der Familiengründung), ist der Geburtenrückgang in den neuen Bundesländern nach 1990 historisch einmalig. Im Durchschnitt der neuen Länder (ohne Ost-Berlin) wurden 1993-1995 ca. 60% Kinder weniger geboren als 1989. Obwohl 1995 die Zahl der Geburten erstmals wieder um ca. 5% anstieg, werden die Geburtenraten der DDR auch in Zukunft nicht mehr erreicht werden. (Zu den Ursachen des Geburtenrückganges und zu aktuellen Geburtenprognosen siehe beispielsweise Fickermann 1997, Gans 1996 und Weishaupt 1997.)

Der starke Geburtenrückgang stellt die neuen Länder auch insofern vor besondere Probleme, weil deren Siedlungsdichte – mit Ausnahme von Sachsen – deutlich unter der Siedlungsdichte der Länder der alten Bundesrepublik (1989 = 252 Einwohner je qkm) liegt. Thüringen und Sachsen-Anhalt haben etwa die gleiche Siedlungsdichte wie Niedersachsen, dem am dünnsten besiedelten westdeutschen Bundesland (ca. 150 Einwohner/qkm), und die Siedlungsdichte von Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern ist nur halb so hoch wie in diesen Ländern.

Bereits heute sind die durchschnittlichen Einzugsbereiche der Schulen in den neuen Ländern flächenmäßig größer als in den alten Ländern, sie weisen aber eine geringere durchschnittliche Einwohnerzahl auf (Fickermann 1996, S. 206). Dadurch werden sich in vielen Regionen Probleme der Erreichbarkeit des Schulan-

gebots ergeben, wenn Schulstandorte durch den Schülerzahlenrückgang aufgegeben werden müssen.

In Thüringen wurden die Konsequenzen des Geburtenrückgangs für die Entwicklung der Grundschulen detailliert analysiert (Kuthe/Zedler 1995). Dort zeigte sich, daß die Schließung einer großen Zahl von Grundschulen nur vermieden werden kann, wenn Schulen mit jahrgangsübergreifenden Klassen schulrechtlich ermöglicht werden. Vor allem ist anzustreben, die Grundschulen in Gemeinden mit nur einer Grundschule vor der Schließung zu bewahren. In den anderen neuen Ländern – Teile Sachsens ausgenommen – ist die Situation mit Thüringen vergleichbar oder noch dramatischer (zu Mecklenburg-Vorpommern siehe Fickermann 1996).

Die Konsequenzen des Geburtenrückgangs für die Schularten in der Sekundarstufe I sind weniger eindeutig absehbar, weil in dieser Schulstufe zu der demographischen Entwicklung noch Veränderungen in der Bildungsbeteiligung hinzukommen können. Auch wenn die möglichen Verschiebungen in den Besuchsquoten der verschiedenen weiterführenden Schularten und Bildungsgänge zunächst ignoriert werden, ergibt sich bereits durch den Rückgang der Schülerzahlen die Gefährdung einer großen Zahl des gegenwärtigen Bestands von Schulstandorten. Denn gegenwärtig haben die Sekundar-, Mittel- bzw. Regelschulen durchschnittlich nur 2-3 und die Gymnasien 3-4 Parallelklassen (Weishaupt/Zedler 1994, S. 412). Detaillierte Berechnungen für Mecklenburg-Vorpommern zeigen, daß dort unter Status-quo-Bedingungen nur noch in weniger als 20 Prozent der Hauptschulregionen (der Einzugsbereiche einer bzw. – in den Städten – mehrerer Hauptschulen) auch nach dem Schülerzahlenrückgang die gegenwärtig geforderte Mindest-Jahrgangsbreite für die Einrichtung einer Hauptschulklasse noch erreicht wird. Ähnlich dramatisch ist die Entwicklung für die Gymnasien, wenn unterstellt wird, daß wenigstens 50 Schüler in der Eingangsklasse notwendig sind, um in der gymnasialen Oberstufe eine ausreichende Anzahl von Schülern für das Kurssystem zu erreichen. Von den Realschulregionen in Mecklenburg-Vorpommern werden immerhin noch etwas mehr als 30 Prozent die gegenwärtig geforderte Mindest-Jahrgangsbreite überschreiten (Fickermann 1996, S. 207f.; 1997).

Bei den Schulen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, die den Haupt- und Realschulbildungsgang gemeinsam anbieten

(Mittel-, Sekundar- und Regelschule), wird der Schülerzahlenrückgang zu Problemen der Binnenorganisation führen.

Diese Überlegungen zur Sekundarstufe I, die von unveränderten Besuchsquoten der weiterführenden Schulen ausgehen, können durch veränderte Schulbesuchsquoten völlig in Frage gestellt werden. Welche weitreichenden Möglichkeiten hier bestehen, wird vielleicht dann bewußt, wenn man sich vergegenwärtigt, daß nach 2005 in vielen Regionen der neuen Länder alle Schüler der Sekundarstufe allein in den Gymnasien Platz finden könnten. Eine Konzentration des Schulangebotes auf große und leistungsfähige zentrale Einrichtungen ist unter den siedlungsstrukturellen Bedingungen in den neuen Ländern als schulplanerisches Konzept aber nicht wünschenswert und kaum realisierbar.

Bezüglich der Aufrechterhaltung von Schulstandorten angesichts stark rückläufiger Schülerzahlen stehen die Schulträger – in den neuen und längerfristig auch wieder in den alten Bundesländern – vor einem doppelten Problem. Einerseits müssen nicht ausgelastete Gebäude aufgegeben werden, da die gebäudebezogenen Ausgaben je Schüler stark ansteigen und die Länder nicht mehr bereit sind, für einen personellen Mehrbedarf aufzukommen. Andererseits sind sie dem starken Druck der Bevölkerung ausgesetzt, eine wohnungsnahe Schulversorgung aufrechtzuerhalten. Doch erscheint wegen der Entwicklung der öffentlichen Haushalte eine Bestandssicherung aller Schulen ohne eine angemessene Gebäudeauslastung unrealistisch. Eine Sicherung des gegenwärtigen Angebotsnetzes verlangt aber, daß möglichst keine Schulen mit Versorgungsfunktionen für einen bestimmten Raum, sondern nur in zentralen Orten gelegene Doppelangebote geschlossen werden (z.B. das zweite Gymnasium in der Kreisstadt an Stelle des weniger traditionsreichen Gymnasiums in einer anderen Kreisgemeinde). Zusätzlich sind strukturelle Weiterentwicklungen des Bildungswesens unausweichlich. Das schließt ein, daß die Schullandschaft in Abhängigkeit von den spezifischen regionalen Bedingungen vielgestaltiger wird. Voraussetzung dafür wäre, daß die Schulgesetze der Länder den Schulträgern mehr Handlungsfreiheit bei der Entscheidung über schulorganisatorische Strukturen einräumen (Weishaupt 1985). Solche erweiterte Handlungsoptionen wären zum Beispiel:

- Jahrgangsübergreifender Unterricht, insbesondere in der Grundschule.

Nachdem die einklassigen Landschulen auf dem Gebiet der neuen Länder bereits durch die sowjetische Militärverwaltung überwiegend aufgelöst wurden, die Landschulreform schon Mitte der 50er Jahre zum Abschluß gebracht worden war und stets als großer schulpolitischer Fortschritt gefeiert wurde (siehe z.B. Drefenstedt/Lindner/Rettke 1959, S. 49), werden Überlegungen zum jahrgangsübergreifenden Unterricht in der Öffentlichkeit und von den Lehrern meist ablehnend beurteilt. Um so wichtiger sind Schulversuche in den neuen Ländern, um sich rechtzeitig auf die zu erwartenden Entwicklungen einzustellen und angepaßte pädagogische Maßnahmen zu ergreifen. Erfreulicherweise haben Brandenburg (Knauf 1993), Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen bereits entsprechende Programme begonnen (Fickermann/Weishaupt/Zedler 1996).

- Die Grundschulgebäude können durch eine organisatorische Anbindung der folgenden beiden Jahrgänge (Orientierungs-/Förderstufe) intensiver genutzt werden (Pohl 1985, weitergehende Möglichkeit: 6-jährige Grundschule, wie in Berlin). Hierdurch würde auch die organisatorische Flexibilität der Grundschulen zusätzlich verbessert.

- Schulverbünde in der Sekundarstufe I (Holtappels/Roesner 1994, S. 57-98).

Eine Hauptschule mit wenigen Schülern (weniger als zwei Klassen pro Jahrgang) könnte nach dieser Vorstellung um einen Realschulzweig ergänzt werden, um sowohl pädagogisch tragfähig als auch als Gebäude weiterhin ökonomisch nutzbar zu bleiben. Das gleiche gilt für schon bestehende Haupt-Realschulen im Hinblick auf die Anbindung eines gymnasialen Zweiges. Solche Modelle können bereits auf umfangreiche praktische Erfahrungen zurückgreifen (Struck 1979, S. 71-81, Hessisches Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung 1982, S.42-51).

- Die gymnasiale Unter- und Mittelstufe (gymnasiale Sekundarstufe I) können organisatorisch und räumlich von der gymnasialen Oberstufe (gymnasiale Sekundarstufe II) getrennt werden.

Gegen Bestrebungen, den neunjährigen gymnasialen Bildungsgang zu zerschneiden, gibt es erhebliche Widerstände. Die Alternative einer weitgehenden Einschränkung der Wahlmöglichkeiten in der gymnasialen Oberstufe (vgl. Rüdell 1987, Bargel/Kuthe 1992) führt jedoch zurück zum Gymnasium der 50er Jahre, dessen kritikwürdige Struktur die Oberstufenreform in Gang gesetzt hat. Nur über die Trennung einer dezentralisierten gymnasialen Unter- und Mittelstufe von einer zentralisiert angebotenen Oberstufe läßt sich das notwendige Maß an Wahlfreiheit in der gymnasialen Oberstufe erhalten, ohne die erreichte Dezentralisierung der gymnasialen Standorte bis zur Klasse 10 wieder zurücknehmen zu müssen.

- Allgemeinbildende und berufliche Vollzeitausbildung in der Sekundarstufe II können räumlich und organisatorisch verbunden werden.

3. Ex-ante Evaluation der Schulnetz-entwicklung als Lösungsansatz

Eine Vielfalt schulplanerischer Handlungsoptionen führt nicht automatisch zu optimalen Anpassungsstrategien des Schulnetzes an die veränderte demographische Situation. Angesichts der weitreichenden Veränderungen ist mit traditionellen Planungsverfahren vorab kaum übersehbar, welche Wirkungen geplante Anpassungsstrategien haben. So zeigt eine Fallstudie in den Kreisen Eichsfeld und Unstrut-Hainich (Thüringen), daß der Erhalt kleiner Schulen nicht notwendigerweise mit einem Lehrermehrbedarf und höheren Gesamtausgaben verbunden sein muß. Jedoch ist der Erhalt kleiner Schulstandorte in beiden Kreisen für den Schulträger teurer (Weishaupt 1995).

Ferner ist zu berücksichtigen, daß unzweckmäßige Anpassungen des Schulsystems an veränderte Bedingungen kaum reversibel sind und folglich dauerhaft wenig effektive Schulstrukturen entstehen können. Deshalb ergibt sich gerade unter den gegenwärtigen Finanzierungsbedingungen des Schulsystems und insbesondere in den neuen Bundesländern ein Bedarf an rationalen Grundlagen für bildungsplanerische Entscheidungen.

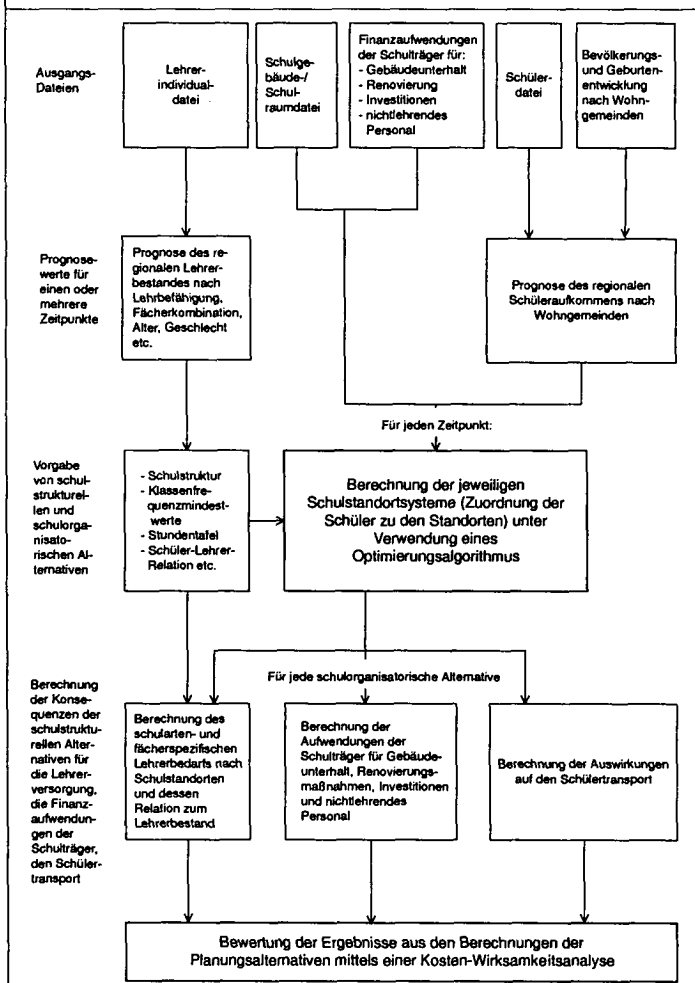
Unbefriedigend ist auch die gegenwärtige Planungspraxis, Planungsalternativen nahezu ausschließlich bildungspolitisch und pädagogisch zu begründen und auf eine Analyse der jeweiligen Ausgabeneffekte zu verzichten. Wird mit Ausgabenvergleichen argumentiert, dann nur bezogen auf einzelne Ausgabenarten: Personal-, Schülertransportausgaben etc. Dadurch bleiben die komplizierten Wechselbeziehungen zwischen den Ausgaben der Schulträger und denen des Landes bei einer einseitigen Sparpolitik unberücksichtigt.

Im Rahmen eines der DFG bewilligten Forschungsprojektes simulieren wir, mit einer ex-ante Evaluation die Wirkungen unterschiedlicher Strategien der Anpassung der Schulstruktur an die rückläufigen Schülerzahlen, um einen effizienten Einsatz der vorhandenen finanziellen, räumlichen und personellen Ressourcen sicherzustellen. Dadurch sollen für die Schulnetzplanung verbesserte Entscheidungsgrundlagen bereitgestellt werden.

Schulentwicklungsplanung kann als Standortoptimierungsproblem aufgefaßt werden, für das die Betriebswirtschaft mit ihrem Teilgebiet Operational Research Lösungsverfahren anbietet (vergl. z.B. Gal 1992; Love/Morris/Wesolowsky 1988). Neuere Optimierungsalgorithmen (sogenannte „evolutionäre“ Algorithmen, vergleiche z.B. Ablay 1979; Nissen 1994) und erweiterte Möglichkeiten der Datenverarbeitung ermöglichen seit kurzem auch die Optimierung großer Systeme (wie zum Beispiel das System der allgemeinbildenden Schulen eines Landes) und sollen in unserem Projekt zum Einsatz kommen. Ausgangspunkt für die Standortoptimierungen sind schulstrukturelle Alternativmodelle, die sich aus den derzeitigen Schulgesetzen und aus möglichen erweiterten Rahmenvorgaben entsprechend unserer Überlegungen ableiten, die ihrerseits im politischen Raum diskutierte Alternativen abdecken. Als Planungshorizont für die Simulationsrechnungen scheint im Bereich der Primarstufe das Jahr 2010 als angemessen, da damit das voraussichtliche Minimum der Schülerzahlen in den Schuljahren 2002 – 2007 überbrückt wird. Daraus abgeleitet bestimmt sich auch der Planungshorizont für die anderen Schulstufen.

Das beabsichtigte Verfahren läßt auch „optimierte“ Regionallösungen zu. So kann z.B. eine bestimmte schulstrukturelle Lösung in Verdichtungsräumen kostengünstiger sein als in ländli-

Abbildung 1: Ablaufschema zur Bewertung alternativer Schulstandortsysteme



chen Räumen und umgekehrt. Über eine Variation einzelner Parameter (z.B. Berücksichtigung verschiedener Szenarien der Schülerzahlentwicklung) können zudem Lösungen auf ihre Stabilität hin untersucht werden. Ferner sind solche Lösungen von besonderem Interesse, die über den gesamten Prognosezeitraum Bestand haben. Mittels einer Sensitivitätsanalyse kann zusätz-

lich die Gewichtung der einzelnen Parameter hinsichtlich ihrer Determinierung von bestimmten Lösungen abgeschätzt werden. Das Projekt leistet somit auch einen Beitrag zur Erforschung der Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes von computergestützten Planungs- und Simulationsverfahren im Rahmen der Schulnetzplanung. *Abbildung 1* stellt den Ansatz der Studie im Überblick dar.

Ist eine „optimierte“ Lösung gefunden, wird sie im Rahmen des Projektes hinsichtlich ihrer pädagogischen Wirkungen bewertet. Hierfür bietet sich das Verfahren der Kosten-Wirksamkeitsanalyse (KWA) an. Bei diesem Verfahren wird für die zu vergleichenden Alternativen der monetär bewertete Ressourceneinsatz (Kosten) den gemessenen zielbezogenen Wirkungen (Wirksamkeiten) gegenübergestellt. Dabei wird unterstellt, daß der „Ertrag“ der schulorganisatorischen Alternativen gleichwertig ist, da die betrachteten Organisationsalternativen formal zu den gleichen Schulabschlüssen und Berechtigungen führen.

In die Kosten-Wirksamkeitsanalyse gehen sowohl die Ausgaben des Landes (insbesondere die Ausgaben für die Lehrerinnen und Lehrer) als auch die der Schulträger ein. Dabei kann bei den Ausgaben der Schulträger nochmals zwischen den Aufwendungen für den Schülertransport, den gebäudebezogenen Ausgaben (Unterhalts-, eventuelle Renovierungs- und gegebenenfalls Investitionsausgaben), den Ausgaben für das nichtlehrende Personal (Hausmeister, Schulsekretärin etc.) und dem Sachaufwand (Lehrmittel, Geräte etc.) unterschieden werden.

Für die Bestimmung der in die Bewertung der Planungsalternativen einzubeziehenden zielbezogenen Wirkungen (Wirksamkeiten) liefert die oben schon zitierte Frankfurter Untersuchung Hinweise. Folgende nichtmonetäre Kriterien für die Alternativenbewertung wurden dort berücksichtigt:

- „– Anpassungsflexibilität bei steigenden/sinkenden Schülerzahlen,
- Resistenz gegenüber sich verändernden Schulbesuchsquoten in den Schulformen der Sekundarstufe I,
- Wohnortnähe des Schulangebotes,
- ein- oder mehrmaliger schulorganisatorisch notwendiger Schulwechsel bis zum Ende der Sekundarstufe I,

- „vollwertiges Sekundarstufen-Angebot“ (Prozentsatz der Schüler in Schulen, die zu einem wenigstens mittleren Schulabschluß führen können),
- schulform- und qualifikationsspezifische Auswirkungen auf den Lehrerberarf.“ (Weishaupt 1985, S. 363f.)

Zusätzlich könnten zum Beispiel auch die fachspezifische Lehrerversorgung, der Umfang eventuell notwendiger Lehrerversetzungen oder regionalpolitische und -strukturelle Faktoren (System der zentralen Orte, kreisübergreifende Schuleinzugsbereiche, Erhalt des öffentlichen Nahverkehrssystems) berücksichtigt werden.

Mit diesem Forschungsansatz werden ökonomische und pädagogische Überlegungen verknüpft, um den vorhandenen Schulgebäudebestand und die Schulgebäudenutzung veränderten Bedingungen anzupassen. Mittels der Kosten-Wirksamkeitsanalyse können die verschiedenen Effekte unterschiedlicher Anpassungsstrategien den politischen Entscheidungsträgern vorgelegt werden. So können sie ihre Planungsaufgaben in Kenntnis der voraussichtlichen pädagogischen, regionalpolitischen und finanziellen Auswirkungen wahrnehmen, und es bleibt zu hoffen, daß sie die Möglichkeiten zur Rationalisierung bildungspolitischer Entscheidungen auch nutzen. Wenn unser Vorhaben erfolgreich durchgeführt werden kann, stehen die Länder vor der Entscheidung, ihre Planungen im Bildungsbereich künftig verstärkt von den Ergebnissen von ex-ante Evaluationen abhängig zu machen, wie es für Planungen in anderen Politikbereichen schon lange üblich ist. Unzweckmäßige und ineffiziente Maßnahmen könnten so vermieden und der Einsatz der verfügbaren Mittel verbessert werden.

Öffnung von Schule: pädagogische und/oder ökonomische Gewinne?

Als der Kultusminister von Nordrhein-Westfalen 1988 sein Rahmenkonzept „GÖS-Gestaltung des Schullebens und Öffnung von Schule“ in einer Auflage von mehr als 100.000 Exemplaren an alle Schulen des Landes verschickte, verband er damit die Hoffnung, daß sich möglichst viele LehrerInnen mit diesen Ideen und Vorschlägen für eine veränderte Schul- und Unterrichtspraxis sowie eine Vitalisierung des Schullebens beschäftigen mögen. In seinem Anschreiben, das dem Rahmenkonzept beigelegt war, rekurrierte er auf die veränderten Lebens- und Lernbedingungen von Kindern und Jugendlichen, die zudem in einer veränderten Welt aufwachsen, welche sich nicht unwesentlich auf den Schulalltag auswirkt. Er wies darauf hin, daß LehrerInnen in ihrer täglichen Arbeit bereits durch vielfältige unterrichtliche und außerunterrichtliche Aktivitäten dieser Entwicklung Rechnung getragen hätten, dieses Rahmenkonzept somit kein Pflichtkonzept sei, sondern Entwicklungen aufnehme, die schon zum Alltag einzelner Schulen gehörten, es somit eine Ermutigung und Bestätigung für die Schulen darstelle, die sich in diesem Bereich engagiert hätten oder künftig engagieren wollten.

Inzwischen sind fast 10 Jahre vergangen. Aus dem Initiativprogramm und einer Reihe von Modellvorhaben ist eine Schwerpunktmaßnahme geworden, mit Moderatoren, Fortbildungen und einer großen Anzahl von Veröffentlichungen mit Beispielen aus der Praxis. Auch in anderen Bundesländern, die das Konzept einer Öffnung von Schule übernommen und zum Teil in die Schulgesetze aufgenommen haben, sind viele Schulen aufgebrochen, dieses Rahmenkonzept in der Praxis zu erproben und auszugestalten.

Öffnung von Schule heißt dabei unter anderem die Einbeziehung außerschulischer Lernorte in den Unterricht, die Kooperation mit außerschulischen Partnern und Institutionen, die Veränderung von Unterrichtsformen und Unterrichtsmethoden, aber auch die Öffnung des Schulgebäudes für Veranstaltungen, Vereine und Initiativen vor Ort im schulischen Umfeld oder im Stadtteil.

Über den pädagogischen Gewinn einer Öffnung von Schule wird kaum noch gestritten. Kritiker, die durch Öffnung von Schule die Qualität der schulischen Lehre und den Bildungsstandard unserer Schüler bedroht sahen (vgl. z.B. Günther 1989), sind schon länger nicht mehr auf den Plan getreten. Eine Bilanz, die das Landesinstitut für Schule und Weiterbildung unlängst auf der Grundlage von Befragungen in mehr als 30 Schulen zog, bestätigt die positive Wahrnehmung des Konzeptes (vgl. Marczinski/Rixius 1996, S. 249f.). Als Veränderungen von Lehren und Lernen werden hier genannt:

- die *Annäherung von Lebenswelt und Unterricht*, indem Schulen gemeinsam mit außerschulischen Partnern pädagogische Ansätze entwickeln und erproben. Außerschulische Lernorte und Experten erweitern darüber hinaus die Zugänge der Lernenden zu Inhalten und Fragestellungen des Unterrichts. Sie bieten handlungsorientierte und praktische Möglichkeiten der Auseinandersetzung und Bearbeitung von Fragen und Problemen an. Sie entlasten ferner Lehrkräfte in der fachlichen und pädagogischen Arbeit.
- die *Verbesserung des Schüler-Lehrer-Verhältnisses*, indem offenere Unterrichtsformen es ermöglichen, daß Lehrkräfte selbst Lernende sein können und das Unterrichtsgeschehen gemeinsam mit den Kindern und den außerschulischen Partnern gestalten können. Schüler werden in derartigen Lernsituationen eher als Subjekte ernst genommen und erleben Lehrer in einer veränderten Rolle.
- die *höhere Berufszufriedenheit und bessere pädagogische Verständigung im Kollegium*, indem die Zusammenarbeit mit außerschulischen Partnern auch die innerschulische Kooperation und Kommunikation fördert und stärkt.

Die Frage nach einem pädagogischen Gewinn der Öffnung von Schule zum Umfeld hin, der Zusammenarbeit mit außerschuli-

schen Partnern oder der Nutzung außerschulischer Lernorte scheint demnach im wesentlichen positiv beantwortet zu werden. Wie sieht es aber mit den Kosten aus? Zunächst ist in diesem Zusammenhang festzustellen, daß beispielsweise in NRW die Etablierung der Schwerpunktmaßnahme „Gestaltung des Schullebens und Öffnung von Schule“ zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen von seiten des Landes notwendig werden ließ. Als Anschubfinanzierung können Schulen auch aktuell noch bis zu 10.000 DM als einmalige Zahlung vom Land erhalten für besondere Projekte, die sie im Rahmen dieses Konzeptes initiieren. Auch die Moderatoren, die Schulen bei der Entwicklung eigener Maßnahmen und Ansätze unterstützen und beraten, erhalten aus einem besonderen Stundenpool Entlastungsstunden für ihre Arbeit. Alles in allem belaufen sich die jährlichen Kosten für diese Schwerpunktmaßnahme auf knapp 1 Million DM. Von einem ökonomischen Gewinn einer Öffnung von Schule kann daher aus Sicht des zuständigen Ministeriums kaum die Rede sein. Ein pädagogisch sinnvolles und politisch gewolltes Konzept ist folglich nicht zum Nulltarif zu realisieren.

Doch wie lassen sich derart kostenintensive Konzepte vor dem Hintergrund weitgehend leerer Haushaltskassen auf Dauer verwirklichen? Welche Anstrengungen oder Einsparungen an anderer Stelle sind möglicherweise notwendig, um das Konzept einer Öffnung von Schule zu einem regulären Bestandteil von Schulleben und Unterricht zu machen? Entsteht nicht so eine Konkurrenz zu anderen ebenso wichtigen Konzepten einer Veränderung von Schule, wie zum Beispiel der Integration behinderter Kinder in die allgemeinbildenden Schulen – ein ebenfalls recht kostenintensives Unterfangen? Wer will letztlich die pädagogische Notwendigkeit oder Dringlichkeit einzelner Konzepte gewichten, wenn weitere Einsparungen vorgenommen werden müssen? Oder geht dies alles ohnehin nur zu Lasten von größeren Klassen und einer weiteren Erhöhung der Pflichtstundenzahl von Lehrerinnen und Lehrern? Fragen, die allesamt in Überlegungen münden könnten, welche ökonomischen Gewinne denn aus einer Öffnung von Schule zu ziehen sind, ohne auf den pädagogischen Gewinn zu verzichten. Oder, anders formuliert: Kann Öffnung von Schule die Kosten, die entstehen, an anderer Stelle wieder einsparen bzw. ausgleichen?

Betrachtet man einmal die angelsächsischen Urheber des Konzeptes einer Öffnung von Schule, die Begründer der Community Education, so fällt auf, daß pädagogische Überlegungen nur eine Seite der Medaille waren. Ökonomische Erwägungen spielten damals in den 30er wie auch in den 60er Jahren eine ebenso wichtige Rolle (vgl. Buhren 1994). Das Prinzip des „Dual Use“ war eines der Kernelemente der ökonomischen Aspekte der Community Education. Dual Use bedeutet in diesem Zusammenhang die doppelte Nutzung der Schule als Gebäude, als Lernort, als Begegnungsstätte oder auch als Veranstaltungsort in der Gemeinde und für die Gemeinde. Schulen zählen bei uns zu den teuersten Gebäuden, die eine Kommune errichtet und unterhält. Der Nutzungsgrad einer Schule beschränkt sich allerdings in der Regel auf die Morgenstunden bis maximal 14.00 Uhr nachmittags – abgesehen von den Sportstätten, die zum Schulgelände zählen. Es wäre folglich ohne einen allzu großen Mehraufwand möglich, die Auslastung des Gebäudes bis in die Abendstunden hinein auszuweiten und Einrichtungen mit der Schule zu verbinden, die entweder zusätzlich von den Kommunen vorgehalten werden oder gar nicht vorhanden sind. Die Schule als soziales und kulturelles Zentrum („school-as-a-social-centre“) ist nicht nur ein pädagogisches, sondern auch ein ökonomisches Programm englischer Community Schools. Vom Kindergarten über den Jugendclub bis hin zur Erwachsenenbildung und der Altenbegegnungsstätte reicht das Spektrum der Einrichtungen, die in solchen Schulen zu finden sind. Hinzu kommen die Bibliothek, ein Cafe, ein Medien- und Computerzentrum und manchmal sogar auch die Kneipe, die integraler Bestandteil von „Schule“ sind. Für bundesdeutsche Schulen in letzter Konsequenz undenkbar, mögen einige mit Blick auf die Kneipe oder das Cafe einwenden! Für englische Schulleiter großer Community Schools eine völlig normale Angelegenheit! Sie besitzen als Schulleiter die Schankgenehmigung – was nicht heißt, daß sie hinter dem Tresen stehen – und profitieren von derartigen Versorgungseinrichtungen vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht. Denn sie zahlen keine Pacht, stellen Personal ein und können den erwirtschafteten Überschuß dem Schulbudget zuschlagen. Es gibt kaum einen Schulleiter, der auf diese Einnahmequelle, wenn sie einmal etabliert ist, wieder verzichten möchte.

Ähnliches gilt für ein Cafe oder ein Bistro, das nicht nur der Versorgung von Schülern und Lehrern während der Unterrichts-

zeit dient, sondern auch für die Gemeinde geöffnet ist. Hier lassen sich sogar noch sinnvolle pädagogische Verknüpfungen zum Unterricht herstellen, indem die finanzielle Abwicklung und die Bewirtschaftung von Schülern der oberen Jahrgänge übernommen wird. Die Fächer Wirtschaft und Hauswirtschaft würden hier eine reale und lebensnahe Vertiefung theoretisch-praktischen Unterrichtswissens erfahren. Selbst der Kindergarten, der in einer Schule untergebracht ist, könnte personelle Unterstützung durch Schüler erfahren, die ihren Pädagogik- oder Sozialkundeunterricht zeitweise in eine Kindergruppe verlegen.

Auch für die Erwachsenenbildung könnte ähnlich wie in England gelten, daß Kurse der Oberstufe oder bestimmte Wahlpflichtfächer für „Nicht-Schüler“ geöffnet werden. Erfahrungen aus englischen Community Schools haben gezeigt, daß derartige Projekte nicht nur das Lern- und Sozialklima einer Klasse oder Lerngruppe positiv beeinflussen, sondern ökonomische Vorteile beinhalten, indem die Kommune weniger zusätzliches Personal für die Erwachsenenbildung einstellen muß.

Manche der zuvor erwähnten Aspekte eines „Dual Use“ von Schule sind auch für unsere Schulen keine Zukunftsmusik mehr. Es gibt auch bei uns Schulen, die ihre Räume für außerschulische Zwecke geöffnet haben und der Gemeinde in Teilbereichen für soziale, kulturelle oder bildungsbezogene Zwecke zur Verfügung stehen. Allerdings dürfte hierbei die Konsequenz fehlen, die ökonomische Überlegungen zu einem gleichwertigen Ansatz einer Öffnung von Schule werden lassen. Denn die Ökonomie hat bei allen Konzepten der Öffnung von Schule bislang einen sehr eindimensionalen Charakter. Das heißt, es entstehen zusätzliche Kosten, ohne daß über die Wirtschaftlichkeit einer Öffnung von Schule nachgedacht wird. Ökonomisches Denken scheint für die Pädagogik innerhalb der Schule immer noch ein Tabuthema zu sein, dabei erschließt gerade die Öffnung des Unterrichts Arbeitsfelder von Schule und Unterricht, die auch aus ökonomischer Sicht „gewinnbringend“ sein können, ohne „anrührig“ zu werden. Beispiele hierfür liefern vor allem Schulen, die durch „Firmengründungen“ von sich Reden gemacht haben.

Erziehung zu Eigeninitiative und Unternehmensgeist lautet ein Ansatz, der ebenfalls mit der Öffnung von Schule einhergeht und Schulen die Möglichkeit bietet, im Rahmen des Unterrichts – vor

allem unter Beteiligung der Fächer Wirtschaft, Arbeitslehre und Technik – Projekte zu initiieren, die neben dem pädagogischen Gewinn auch die Rechenhaftigkeit derartiger Unternehmungen im Sinn hat. So gründete beispielsweise eine Gesamtschule in Hessen eine Firma mit dem Namen „PRS-Elektron“, die sich zum Ziel gesetzt hat, eine elektronische Experimentierplatine für den Physikunterricht zu entwickeln und an Schulen in der Nachbarschaft zu vertreiben (vgl. Denk u.a. 1996). Dieses Projekt, das aus einer Arbeitsgemeinschaft hervorgegangen ist, beinhaltet nicht nur pädagogisch sinnvolle Lernanteile wie Problemlösefähigkeit, Kreativität, Arbeiten in Gruppen etc., sondern auch ökonomische wie Entwicklung, Produktion, Qualitätsprüfung, Kalkulation, Einkauf, Werbung und Verkauf. Der Erlöß aus dem Verkauf ihrer Produkte kommt letztlich wieder den Schülern und der Schule zugute, indem zusätzliche Lernmaterialien beschafft oder die Computer mit zusätzlicher Software ausgestattet werden können. Somit liegt der ökonomische Gewinn in einer Ergänzung des Lehr- und Lernmittelats der Schule, wenn man es genau nimmt.

Eine Sonderschule im Ruhrgebiet hat in den letzten Jahren bereits mehrere unterschiedliche „Firmen“ mit Schülern der Abschlußstufe gegründet, die unabhängig vom Schuletat mittlerweile selbständig wirtschaften (vgl. Scherhag 1996). Hierzu zählen eine Lernwerkstatt, die Druckaufgaben für andere Schulen im Stadtbezirk übernimmt und kleinere Lernspiele, Karteikästen und ähnliches produziert und vertreibt; eine Art „Partyservice“ – als Idee aus dem Hauswirtschaftsunterricht hervorgegangen, die für kleinere Anlässe zunächst im Bekanntenkreis kalte Platten und Salate herstellen kann; sowie eine Kunstwerkstatt, die Auftragskunst für außerschulische Abnehmer produziert.

Dies sind nur einige Beispiele für die ökonomische Seite einer Öffnung des Unterrichts, der auch nach ökonomischem Gewinn strebt. Auch wenn in diesen Fällen keine Reichtümer erwirtschaftet werden, so läßt zumindest die Idee aufmerken, die pädagogisches und ökonomisches Denken nicht als unvereinbar darstellt. Die Öffnung von Schule bietet hier eine Chance, die bisher lediglich in Einzelfällen genutzt wird. Nichtsdestotrotz bergen diese Ideen ein Potential, das bei sorgfältiger Prüfung und Betrachtung pädagogisch wie ökonomisch sinnvoll erscheint. Phantasie und Kreativität sind wesentliche Bestandteile eines positiv

verstandenen Unternehmensgeistes. Sie sind gleichwohl wesentliche Lernziele von Schule und Unterricht. Warum sollte man nicht das Wünschenswerte mit dem Nützlichen verbinden und die Öffnung von Schule auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten genauer in den Blick nehmen? Vielleicht kommen die guten Ideen ja beim gemeinsamen Bier am Stammtisch der schuleigenen Kneipe?

Kostenentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe unter besonderer Berücksichtigung des Ausbaus der Kindertageseinrichtungen bis ins Jahr 2005

1. Einleitung

Die Kinder- und Jugendhilfe zählt in ihrer Gesamtheit nicht zum Bildungswesen. Allerdings reichen ihre größten Leistungsbereiche, die Kindertageseinrichtungen, in einem nicht zu vernachlässigenden Maße in das Bildungswesen hinein. Bevor näher auf die Entwicklung der Kindergärten, aber auch der Krippen und Horte eingegangen wird, ist es hilfreich, sich die öffentlichen finanziellen Aufwendungen für die Kinder- und Jugendhilfe mit ihren verschiedenen Angeboten und Leistungsbereichen zu vergegenwärtigen. Dabei wird der Frage nachgegangen, ob der forcierte Ausbau der Kindergärten in den letzten Jahren zu einer Stagnation oder sogar zu einem Rückgang der öffentlichen Aufwendungen für die anderen Bereiche geführt hat.

Die Darstellung der öffentlichen Aufwendungen für die Kindertageseinrichtungen erfolgt für die alten und neuen Bundesländer getrennt, da insgesamt sehr unterschiedliche Tendenzen zu beobachten sind. Für die neuen Bundesländer werden in den nächsten Jahren aufgrund des massiven Geburtenrückgangs die finanziellen Aufwendungen geringer werden, sich aber anteilmäßig gegenüber den alten Bundesländern weiterhin auf einem höheren Niveau halten, da die neuen Länder über ein quantitativ erheblich stärker

ausgebautes Netz an Kindertageseinrichtungen verfügen, das den Sparzwängen nicht zum Opfer fallen darf. Die alten Länder haben immer noch einen Nachholbedarf, um wenigstens den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz zu erfüllen. Im letzten Teil dieses Beitrages wird ein Blick in die Zukunft gewagt und eine Modellrechnung vorgestellt, die einen quantitativen Ausbau und eine qualitative Sicherung durch sozialpädagogisches Fachpersonal berücksichtigt. Dieser Beitrag kann sich dabei nur auf die Setzung idealtypischer Eckpunkte konzentrieren. Eine differenzierte Analyse unter Berücksichtigung aller Länderspezifika würde ein eigenes Forschungsprojekt voraussetzen. Die Modellrechnung bietet aber einen ersten Anhaltspunkt dafür, daß Betreuung, Erziehung und Bildung für Kinder von 0- bis 10 Jahren außerhalb der Schule und Familie nicht zum Null-Tarif zu haben sind.

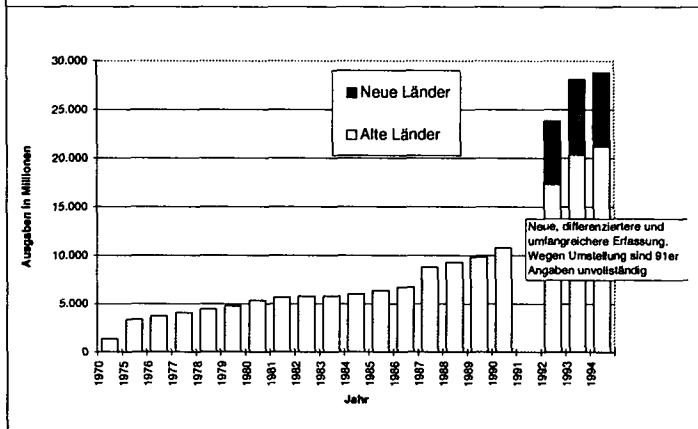
Grundlage für die Darstellung der aktuellen öffentlichen finanziellen Aufwendungen für die Kinder- und Jugendhilfe sind die Ergebnisse der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik, die ab dem Berichtsjahr 1991 eine differenzierte Aufstellung der Ausgaben und Einnahmen ermöglicht. (vgl. Kolvenbach 1997).

2. Ausgabenentwicklung in der Jugendhilfe von 1970 bis 1994

Seit 1970 sind die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe, ehemals Jugendwohlfahrt, deutlich gestiegen. Weisen die verfügbaren Statistiken für 1970 nur Ausgaben von 1,2 Milliarden nach, so erscheinen 24 Jahre später schon 21,2 Milliarden DM für die Kinder- und Jugendhilfe (vgl. *Abbildung 1*). Die Kinder- und Jugendhilfe hat sich also um den Faktor 15 vergrößert. Einschränkend muß allerdings angemerkt werden, daß sich der Erfassungsumfang der Statistik besonders nach 1990 ausgeweitet hat. Somit liegt der Faktor etwas niedriger. Was aber anhand der Ausgabenstatistik deutlich wird, ist, daß die Kinder- und Jugendhilfe zunehmend zu einem gesellschaftlich anerkannteren und relevanteren Bereich geworden ist, für den die Politik bereit ist, einen umfangreichen Etat zur Verfügung zu stellen.

Durch die neuen Länder, in denen die Kindertageseinrichtungen eine viel größere Bedeutung hatten und haben, kamen nach

Abbildung 1: Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe von 1970 bis 1994



statistischen Angaben 1992 noch einmal 6,5 Milliarden hinzu, die bis 1994 sogar auf 7,6 Milliarden anstiegen.

Insgesamt entstanden somit für die öffentliche Hand 1994 reine Ausgaben in der Höhe von 28,8 Milliarden DM. Dies waren immerhin 0,87% des Bruttoinlandproduktes.

3. Ausgaben für Kinder- und Jugendhilfe in den alten und neuen Bundesländern

Vergleicht man die Ausgabenhöhe in den alten und neuen Bundesländern, zeigt sich, daß das Verhältnis der Ausgaben zwischen den alten und neuen Ländern 2,8 : 1 beträgt (vgl. *Tabelle 1*). Nimmt man als Vergleichsgröße das Verhältnis der Altersgruppe der 0- bis 27jährigen zwischen alten und neuen Bundesländern von 4 : 1, sind die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe in den neuen Ländern relativ gesehen höher als in den alten Ländern. Diese Tatsache erklärt sich aus dem umfangreichen und flächendeckenden Angebot an Kindertageseinrichtungen in den neuen Ländern, das sich nicht nur auf die Betreuung, Erziehung und Bildung der 3- bis 6,5jährigen Kinder konzentriert, sondern

Tabelle 1: Entwicklung der reinen Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe (1992-1994; alte Länder, neue Länder; in Milliarden)

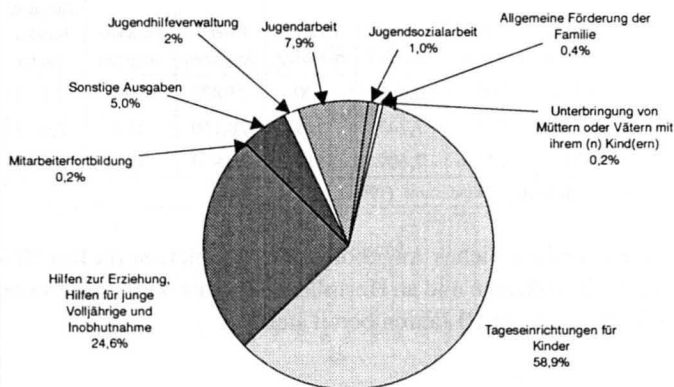
Jahr	Alte Länder		Neue Länder		Deutschland		Verhältnis alte : neue Bundes- länder
	Öffentl. Ausgaben	Verände- rungsrate	Öffentl. Ausgaben	Verände- rungsrate	Öffentl. Ausgaben	Verände- rungsrate	
1992	17,331	100	6,500	100	23,831	100	2,7 : 1
1993	20,363	117	7,747	119	28,110	118	2,6 : 1
1994	21,224	122	7,609	117	28,833	121	2,8 : 1
Quelle: Statistisches Bundesamt (1994b, 1995c, 1996b).							

auch ein umfangreiches Angebot an Krippenplätzen für fast 50% aller 0- bis 3jährigen und an Hortplätzen für fast 60% aller Kinder im Alter von 6 bis 10 Jahren bereit stellt.

4. Die Leistungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe

Wie verteilen sich nun die reinen öffentlichen Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe auf ihre Leistungsbereiche. Der Löwenanteil der öffentlichen Ausgaben, nämlich 58,9% oder 17 Milliarden DM werden für Kindertageseinrichtungen aufgewendet. In dieser Summe sind nicht nur die Kosten für Kindergärten für die Betreuung und Erziehung der 3- bis 6½jährigen enthalten, sondern auch die Kosten für Krippen (0- bis 3jährigen) und die Kosten für Horte für die 6- bis 10jährigen Kinder (vgl. *Abbildung 2*). An zweiter Stelle stehen die Aufwendungen für die Erzieherischen Hilfen mit 7,1 Milliarden DM und einem Anteil von 24,6% an den Gesamtausgaben. Hierbei handelt es sich um eine Sammelkategorie, in der ambulante Hilfen wie Erziehungsberatung und sozialpädagogische Familienhilfe, teilstationäre Hilfen wie Tagesgruppen und stationäre Hilfen wie Heimerziehung und Vollzeitpflege zusammengefaßt sind. Der dritte zentrale Bereich mit 2,3 Milliarden DM und einem Anteil von 7,9% sind die Kosten für die Jugendarbeit, die sich aus Bildungs- und Freizeitangeboten für die Altersgruppe der 6- bis 27jährigen zusammensetzt. Die Ausgaben für die Jugendsozialarbeit, deren

Abbildung 2: Reine öffentliche Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach Leistungsbereichen (1994; Deutschland; in %; N=28,833 Milliarden)



Quelle: Statistisches Bundesamt (1996b).

besonderer Schwerpunkt die Jugendberufshilfe ist, spielt mit 1,0% von allen reinen öffentlichen Ausgaben nur eine geringe Rolle. Die öffentlichen finanziellen Aufwendungen für die anderen drei ausgewiesenen Bereiche Allgemeine Förderung der Familie, Unterbringung von Müttern oder Vätern mit ihren Kindern und die Mitarbeiterfortbildung haben nur eine geringe Bedeutung mit jeweils 0,3 bis 0,4% von allen Ausgaben.

Betrachtet man die Entwicklung der einzelnen Leistungsbereiche, zeigt sich eine eindeutige Konzentration auf die Tageseinrichtungen für Kinder sowie die Hilfen zur Erziehung. Von den insgesamt 5 Milliarden Mehrausgaben 1994 gegenüber 1992 wurden 3,1 für Kindertageseinrichtungen und 1,3 für Hilfen zur Erziehung aufgewendet (vgl. Tabelle 2). Die Ausgaben für die Jugendarbeit wurden zwar zwischen 1992 und 1994 um fast 12% gesteigert, allerdings bezieht sich die Steigerung hauptsächlich auf die Entwicklung zwischen 1992 und 1993. Zwischen 1993 und 1994 betrug die Steigerung nur noch 2,9%. Die Ausgaben für die Jugendsozialarbeit, die allgemeine Förderung der Familie und die Mitarbeiterfortbildung wurden sogar um 6% bis 8% zurückgefahren.

Tabelle 2: Entwicklung der reinen öffentlichen Ausgaben für die Jugendhilfe nach Leistungsbereichen (1992-1994; Index 1992=100; in tausend DM)

	1992		1993		1994	
	x 1.000 DM	Index	x 1.000 DM	Index	x 1.000 DM	Index
Jugendarbeit	2.036.678	100	2.211.128	108,6	2.275.054	111,7
Jugendsozialarbeit	307.289	100	318.536	103,7	290.489	94,5
Allgemeine Förderung der Familie	129.713	100	106.015	81,7	122.474	94,4
Unterbr. v. Müttern o. Vätern m. Kind(ern)	60.117	100	75.526	125,6	71.593	119,1
Tageseinrichtungen für Kinder	13.872.326	100	16.950.203	122,2	16.978.894	122,4
Hilfen zur Erziehung	5.761.104	100	6.506.474	112,9	7.081.913	122,9
Mitarbeiterfortbildung	52.390	100	75.265	143,7	48.482	92,5
Sonstige Ausgaben	1.130.812	100	1.325.205	117,2	1.454.784	128,6
Jugendhilfeverwaltung	1.158.483	100	1.254.705	108,3	1.377.193	118,3
abzgl. Einnahmen für Einzl./Grup.Hilf.	-677.529	100	-713.660	105,3	-868.454	128,2
Reine Ausgaben insgesamt	23.831.383	100	28.109.397	118,0	28.832.422	121,0
Quelle: Statistisches Bundesamt (1994b, 1995c, 1996b).						

5. Der Leistungsbereich der Kindertageseinrichtungen

Anhand dieser Zahlen zeigt sich, daß sich die oft prognostizierte Konzentration der Jugendhilfe auf den Ausbau und Unterhalt der Kindergärten sowie auf die absoluten Pflichtaufgaben bewahrheitet. Wahrscheinlich wird sich diese Entwicklung im Haushaltsjahr 1995 noch weiter verschärfen, da viele Kommunen über die massive Belastung kurz vor Einführung des Kindergartenrechtsanspruches berichten.

Da in den alten und neuen Bundesländern gegenläufige Tendenzen in dem Bereich der Kindertageseinrichtungen zu beobachten sind, ist es wichtig, diesen Leistungsbereich getrennt darzustellen. Es zeigt sich, daß Ausgaben für Kindertageseinrichtungen in den neuen Ländern 1994 erstmals rückläufig sind, was als Konsequenz des dramatischen Geburtenrückgangs ab 1990 zu interpretieren ist. So wurden 1994 375 Millionen DM weniger ausge-

geben als 1993, dies entspricht einem Rückgang um 7,5% (vgl. Tabelle 3).

In den alten Ländern stiegen die Ausgaben für Kindertageseinrichtungen 1993 um 2,3 Milliarden und 1994 noch einmal um 0,4 Milliarden. Insgesamt sind also die Ausgaben nach der Verabschiedung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz im August 1992 insgesamt um 2,7 Milliarden DM gestiegen, was eine Steigerung um 30% bedeutet.

Trotz vielfältiger Anstrengungen scheint der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz Anfang 1996 noch nicht verwirklicht. Nachrichtlich wird aus den einzelnen Bundesländern über die Arbeitsgemeinschaft der obersten Landesjugendbehörden gemeldet, daß Anfang 1996 für die alten Bundesländer ca. 1,9 Millionen

Tabelle 3: Entwicklung der reinen Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe und die Leistungsbereiche Kindertageseinrichtungen und Hilfen zur Erziehung nach alten und neuen Bundesländern (1992-1994; in tausend DM)

	Alte Länder			Neue Länder		
	1992 x 1.000 DM	1993 x 1.000 DM	1994 x 1.000 DM	1992 x 1.000 DM	1993 x 1.000 DM	1994 x 1.000 DM
Jugendhilfe insgesamt	17.330.927	20.362.739	21.223.619	6.500.459	7.746.657	7.608.801
Ausgab. je Kd./Jg. (0-27 J.) ¹	830 DM	984 DM	1.107 DM	1.268 DM	1.557 DM	1.616 DM
davon Kindertageseinrichtungen	8.886.158	11.204.404	11.607.497	4.986.166	5.745.800	5.371.397
Ausgab. je Kd. (0-10 J.) ¹	1.256 DM	1.556 DM	1.603 DM	2.794 DM	3.463 DM	3.448 DM
Einzel- u. Grup.hilf.	650.494	638.640	778.752	330.055	293.408	379.487
Einrichtungen	8.235.665	10.565.764	10.828.745	4.656.110	5.452.392	4.991.910
Hilfen zur Erziehung	4.450.238	4.985.665	5.355.913	953.765	1.143.850	1.295.307
Einzel- u. Grup.hilf.	4.224.644	4.805.152	5.173.717	715.972	893.062	1.049.526
Einrichtungen	225.594	180.513	182.196	237.793	250.788	245.781

¹ Angaben in dieser Zeile sind nicht mit 1.000 DM zu multiplizieren.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1994b, 1995c, 1996b)

Plätze zur Verfügung stehen. Bei Zugrundelegung der Altersgruppe der 3- bis 6jährigen bedeutet dies eine Versorgung für die alten Bundesländer von 85% und ausgehend von der Altersgruppe der 3- bis 6 $\frac{1}{2}$ jährigen von 73%. Dabei reicht die Bandbreite der Versorgungsquote von 70% bis 100% bei den einzelnen Bundesländern. Von den neuen Bundesländern wird durchgängig eine Vollversorgung gemeldet.

Für die alten Bundesländer bedeutet dies, daß von 1991 bis Anfang 1996 327.000 neue Plätze geschaffen wurden. Neben sicherlich vielen Neugründungen von Kindergärten wurden aber auch Übergangslösungen gewählt, bei denen ein *echter* Kindergartenplatz einmal vormittags und einmal nachmittags belegt wird, so in Bayern und Niedersachsen.¹ Darüber hinaus wurden temporäre Plätze geschaffen, indem die Gruppenstärke erhöht wurde.

In den neuen Bundesländern wurden Anfang 1996 267.000 Plätze weniger gemeldet als 1991. Dieser Rückgang korreliert allerdings nicht mit dem Rückgang der Beschäftigungsverhältnisse. Zur Sicherung der Arbeitsplätze wurden diese in Teilzeitstellen umgewandelt sowie die Gruppenstärke teilweise auf 12 bis 18 Kinder reduziert.

Für die alten Länder gilt, daß das gesteckte Ziel der Vollversorgung noch nicht erreicht ist. Per Saldo ergibt sich Anfang 1996 ein Fehlbedarf von ca. 700.000 Plätzen für die Altersgruppe der 3- bis 6 $\frac{1}{2}$ jährigen. Bei der Alternativrechnung mit der Altersgruppe der 3- bis 6jährigen fehlen 330.000 Plätze.

Hier ist also noch Handlungsbedarf, der allerdings auch – betrachtet man die Prognosen der Geburtenentwicklung für die nächsten Jahre – ausgesessen werden kann. Im Jahre 2005 wird die Altersgruppe der 3- bis 6 $\frac{1}{2}$ jährigen auf die aktuelle Platzzahl zusammengeschrunpft sein. Hier gilt es gerade aus fachlicher Sicht dringend dafür zu plädieren und sich dafür einzusetzen, daß nicht 10 Jahre lang das Problem hinausgeschoben und auf dem Rücken der Kinder ausgetragen wird, die keine Plätze bekommen oder unter widrigen Umständen mit bis zu 30 Kindern in einer Gruppe verbringen müssen oder ein Sparprogramm von 2 bis 3 Stunden

1 Statistisch entstehen so aus einem Kindergartenplatz zwei Kindergartenplätze.

nachmittags absolvieren können, was eigentlich nur eine legitimatorische Bewahrung sein kann.

Welcher Investitionsbedarf sich für die nächsten 10 Jahre ergeben wird, der sich an den Realbedingungen orientiert, die durch Ausführungsgesetze, Verordnungen und Richtlinien festgelegt sind, kann im Rahmen dieses Beitrages nicht beantwortet werden. Zur Veranschaulichung des Spektrums werden im folgenden die Standards mit einigen landesspezifischen Extrempolen aufgelistet.

Kindergartenplätze können sein:

- 4 Stunden vormittags oder 4 Stunden nachmittags (Niedersachsen) oder
- 6 Stunden vormittags (Saarland)
- 8 bis 12 Stunden für einen Ganztagesplatz (Thüringen)

Die Gruppengröße kann variieren von

- 12 Kindern pro Gruppe in Sachsen-Anhalt bis zu
- regulären 28 Kindern in Baden Württemberg.

Der Personalschlüssel bewegt sich in der Spanne von

- einer Fachkraft pro 25 Kinder (Hessen) bis zu
- einer Fachkraft für 10 Kinder bei einer Betreuungszeit von 9 Stunden (Berlin)
- Eine weitere Variante ist: eine sozialpädagogische Fachkraft, gemeint ist die Erzieherin, und eine Kinderpflegerin (Bayern, Niedersachsen) oder eine Ergänzungskraft (Kinderpflegerin bzw. nicht ausgebildete Kraft) wie in Nordrhein-Westfalen.

Die Finanzierung der Kindergartenplätze läuft sehr unterschiedlich:

- Generell gibt es eine Mischfinanzierung, an der sich die Kommunen, das Land, der freie Träger der Einrichtung und die Eltern beteiligen. Die prozentualen Anteile variieren allerdings sehr stark.

Die Aufzählung dieser Unterschiede macht deutlich, daß eine realistische Berechnung eines zukünftigen Personalbedarfs und der dafür notwendigen Finanzmittel unter Berücksichtigung der landesspezifischen Faktoren nur auf einer differenzierten Ist-Analyse des jeweiligen Landes beruhen kann.

6. Ein gewagter Blick in die Zukunft

Die Orientierung an den realen Bedingungen läuft oftmals Gefahr, daß der Status Quo festgeklopft wird. Deshalb ist es wichtig, Besonderheiten zu vernachlässigen und sich auf die Frage einzulassen, was es kosten würde, wenn fachlich sinnvolle und wünschenswerte Vorstellungen umgesetzt würden.

Die folgende Modellrechnung bestimmt die zu erwartenden laufenden Kosten für die öffentlichen Haushalte bei einer Vollversorgung der 3- bis 6½jährigen für das Jahr 2.000 und 2.005 in den alten und neuen Bundesländern. Auch wenn der Ausbau der Kindergärten besonders in der letzten Zeit den Blick und die Notwendigkeit des Ausbaus der Krippen und Horte in den Hintergrund treten ließ, werden bei der Modellrechnung diese Bereiche nicht unberücksichtigt gelassen. Die Berechnung berücksichtigt ausschließlich die zu erwartenden jährlichen Betriebskosten. Die Investitionskosten konnten nicht berücksichtigt werden.

Bei der Modellrechnung wird von folgenden Annahmen ausgegangen:

1. Für alle 3- bis 6½jährigen (Kindergarten) soll rechnerisch ein Kindergartenplatz vorhanden sein.
 - 70% der Plätze sind Vormittags- und Nachmittagsplätze (Öffnungszeit 6 Stunden)
 - Für 25 dieser Plätze werden 2 Vollzeitkräfte vorgesehen
 - 30% der Plätze sind Ganztagsplätze (Öffnungszeit 8 Stunden)
 - Für 25 dieser Plätze werden 2,5 Vollzeitkräfte vorgesehen
2. Für die 0- bis 3jährigen (Krippe) soll in den alten Bundesländern eine durchschnittliche Versorgung von 20%, in den neuen Bundesländern von 50% in Ganztageseinrichtungen gewährt werden.
 - Für 15 Kinder sind 2 Vollzeitkräfte vorgesehen
3. Für die 6- bis 10jährigen (Hort) ist eine Versorgungsquote in den alten Bundesländern von 30%, in den neuen Bundesländern von 60% berücksichtigt
 - Für 25 Kinder sind 2 Vollzeitkräfte vorgesehen

Für alle drei Bereiche sind jeweils drei Varianten für unterschiedliche Konstellationen des Fachpersonals vorgesehen:

<i>Variante I</i>	<i>Variante II</i>	<i>Variante III</i>
60% ErzieherInnen 40% KinderpflegerInnen	100% ErzieherInnen	40% Dipl.-Sozialpäd. 60% ErzieherInnen
Status quo Variante	Akzeptable Variante	Wünschenswerte Variante

Kostenannahmen:

- Personalkosten pro Jahr:
Kinderpfleger/in 60.000 DM
Erzieher/in 70.000 DM
Diplom-Sozialpädagoge/in 85.000 DM.
- Fachpersonalkosten 60%
- Sonstiges Personal 6,6%
- Sach- und Betriebskosten 33,3%
- Kostenanteil der freien Träger und der Eltern 30%

Folgende Tendenzen sind aus der Berechnung in *Tabelle 4* abzulesen:

1. Werden ausschließlich die Öffnungszeiten der Kindergärten ausgeweitet, sonst aber der Status Quo bezogen auf Krippen- und Hortplätze sowie das Fachpersonal beibehalten, steigen die Kosten im Jahr 2000 auf ca. 20 Milliarden² an, um dann aufgrund des zu erwartenden Geburtenrückgangs im Jahr 2005 wieder auf ca. 18,7 Milliarden DM zurückzugehen. Gegenüber den laufenden Kosten für Kindertageseinrichtungen im Jahre 1994 von ca. 16 Milliarden³ wäre dies eine Steigerung um ca. 2,7 Milliarden DM.
2. Sollte der Krippen- und Hortausbau gemäß Wunschvorstellung vorangetrieben werden, sind im Jahr 2005 laufende Kosten von ca. 24,7 Milliarden DM zu erwarten. Dies wäre

2 Dies Summe errechnet sich aus den Betriebskosten für Kindergärten, Deutschland, Variante I und den Betriebskosten für Krippe und Hort, neue Länder Variante I.

3 Von den reinen Kosten für Kindertageseinrichtungen im Jahre 1994 von 16,978 Milliarden (vgl. Tabelle 2) wurde ca. 1 Milliarde für den Erhalt der Baumasse geschätzt.

eine Steigerung um 8,7 Milliarden, was eine prozentuale Steigerung der aktuellen Ausgaben um 50% bedeuten würde.

3. Wollte man den gestiegenen inhaltlichen Anforderungen in der öffentlichen Kleinkinderziehung durch höherqualifiziertes Personal nachkommen, müßten im Jahr 2005 26,9 Milliarden DM jährlich aufgewendet werden. Dies entspricht einer Kostensteigerung um 75%.

Tabelle 4: Prognose der Betriebskosten (ohne Investitionskosten für Neu- und Erweiterungsbau) für Kindertagesstätten in den Jahren 2000 und 2005 (in Milliarden)

Betriebskosten für den Kindergarten bei Vollversorgung									
	Alte Länder			Neue Länder			Deutschland		
Jahr	Variante I	Variante II	Variante III	Variante I	Variante II	Variante III	Variante I	Variante II	Variante III
2000	15,249	15,804	16,637	2,177	2,257	2,376	17,426	18,061	19,012
2005	12,970	13,443	14,151	2,672	2,769	2,915	15,642	16,212	17,066
Betriebskosten für Krippe und Hort									
	Alte Länder Krippe 20% Hort 30%			Neue Länder Krippe 50% Hort 60%			Deutschland		
Jahr	Variante I	Variante II	Variante III	Variante I	Variante II	Variante III	Variante I	Variante II	Variante III
2000	7,008	7,264	8,739	2,570	2,663	2,803	9,578	9,927	11,542
2005	5,842	6,055	6,374	3,166	3,281	3,454	9,008	9,336	9,828
Betriebskosten für Kindertageseinrichtungen									
	Alte Länder			Neue Länder			Deutschland		
Jahr	Variante I	Variante II	Variante III	Variante I	Variante II	Variante III	Variante I	Variante II	Variante III
2000	22,257	23,068	25,375	4,747	4,920	5,179	27,005	27,987	30,554
2005	18,813	19,498	20,525	5,838	6,051	6,369	24,651	25,548	26,894

7. Bilanz

Mit der Unterstützung der Länder werden die Kommunen den Ausbau der Kindertageseinrichtungen vorantreiben. Dazu sind sie gesetzlich verpflichtet. Auch der Geburtenrückgang kann aufgrund des Rechtsanspruches nicht ausgesessen werden.

Es werden also zwangsläufig neue Einrichtungen entstehen. Diese werden ab dem Jahre 2000 nicht leer stehen, da ein wachsender

Bedarf an Krippen und Horten schon jetzt besteht und noch weiter steigen wird. Somit werden aufgrund des sachlichen Zwangs des Rechtsanspruches Plätze geschaffen, die für den Krippen- und Hortbereich zur Verfügung stehen werden. Unter diesem Gesichtspunkt scheint die Perspektive der Versorgung für 20% der 0- bis 3jährigen mit Krippenplätzen und 30% der 6- bis 10jährigen mit Hortplätzen für das Jahr 2005 durchaus realistisch.

Die Frage der Kindertageseinrichtungen ist allerdings nicht nur ausschließlich eine Frage des quantitativen Ausbaues, sondern auch zunehmend eine qualitative Frage. Die zunehmende Individualisierung des kindlichen Aufwachsens in einer Risikogesellschaft macht es notwendig, daß qualifiziertes Personal für die Erziehung und Bildung der Kinder vor dem Schuleintritt zur Verfügung steht. Zusätzlich sind europaweite Tendenzen zu erkennen, daß die Kinderbetreuung zunehmend vernetzter und flexibler wird. Möchte man diesen Tendenzen gerecht werden, wird man auf Diplom-Sozialpädagogen/pädagoginnen in Kindertageseinrichtungen nicht verzichten können.

Investitionen für die Zukunft: Betriebliche Förderung von Kinderbetreuung

1. Bundesweiter Modellversuch „Betriebliche Förderung von Kinderbetreuung“

Die Finanznot der öffentlichen Hand führt zu einer stärkeren fachpolitischen Auseinandersetzung über die Chancen und Risiken einer Kooperation zwischen Jugendhilfe und Wirtschaft. Am Beispiel der betrieblichen Förderung der Kinderbetreuung wird dies deutlich.

Wie das Emnid-Institut 1989 herausfand, gaben 2.000 befragte Personen neben flexiblen Arbeitszeiten die betriebliche Kinderbetreuung als besonders erstrebenswerte Maßnahme an, um Familie und Beruf vereinbaren zu können (Capital 1989). Das Ministerium für Familie und Senioren plädierte 1992 ebenfalls für den Ausbau einer betrieblich unterstützten Kinderbetreuung.

In der Jugendhilfe argumentierte man dagegen: Es wurde befürchtet, daß das Kind von seinem Umfeld entwurzelt und die Betreuung zum Anhängsel der Wirtschaft herabgestuft wurde. Im gewerkschaftlichen Bereich wurde das Thema lange Zeit kontrovers diskutiert. Die einen wiesen auf die Gefahren hin, die sich aus der Bindung der Kinderbetreuung an den Arbeitsplatz ergeben könnten. Sie sprachen vom Druckinstrument des Arbeitgebers gegenüber der berufstätigen Mutter und warnten vor den anstehenden Problemen, wenn der Betriebskindergarten geschlossen würde. Die Praxis überholte diese Argumentation. Angesichts fehlender Betreuungseinrichtungen (im Westen) haben in jüngster Zeit Ge-

werkschaften verschiedene Modelle betrieblich finanzierter Kinderbetreuung unterstützt und damit die Diskussion angetrieben (Deutscher Gewerkschaftsbund 1993).

1991 griffen das Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft und das Deutsche Jugendinstitut dieses Thema auf. Das Ergebnis: Die „Frankfurter Studie zu Modellen betriebsnaher Kinderbetreuung“ entwickelte sechs unterschiedliche Handlungsmodelle mit Zukunftsvisionen:

- einzelbetriebliche Kindertagesstätte
- überbetriebliche Kooperation mehrerer Unternehmen
- betriebsnahe Einrichtung auf Stadtteilebene
- Finanzierung von Belegplätzen in bestehenden Einrichtungen
- Privatinitiativen, die von Unternehmen am Wohnort der berufstätigen Eltern gefördert werden
- regionaler Kooperationsverbund zur Verbesserung der Betreuungs-Infrastruktur (Busch/Dörfler/Seehausen 1991a, 1991b)

Das wesentliche daran ist, daß Unternehmen zwar Häuser und Grundstücke zur Verfügung stellen und diese finanzieren, aber ihre Verantwortung für die Kinder an freie Träger oder Elterninitiativen delegieren, die dann für die Konzeption, für pädagogische Inhalte und Verwaltung zuständig sind.

Aus der Arbeit an der Studie haben sich wichtige Nahtstellen herausgeschält. Ziel des Projektes ist es, übergreifende Initiativen und Lernprozesse zu entwickeln und zu begleiten, in denen die betriebliche Betreuung der Kinder als integraler Teil einer Sozialpolitik für das Kind verstanden wird. Darunter fallen Fragen, wie Eltern in den Betrieben für Familienprogramme aktiviert werden können und wie familienfreundlich die Arbeitszeitgestaltung ist. Die Kreativität und Initiative aller Beteiligten ist gefordert, um eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erreichen (Seehausen 1994).

Seit Januar 1995 verfolgt der bundesweite Modellversuch „Betriebliche Förderung von Kinderbetreuung“ das Ziel, neue Arrangements zur Kinderbetreuung auf ihre sozialpädagogischen Anforderungen, betrieblichen Auswirkungen und sozialpolitischen Konsequenzen hin zu untersuchen. Begleitend sollen dazu Ent-

wicklungsprozesse von verschiedenen regionalen Verbundmodellen zwischen Betrieben und Trägern der Jugendhilfe analysiert werden.

Das zuständige Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Hessische Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit haben das Deutsche Jugendinstitut e.V. beauftragt, die notwendigen Bedingungen für das betriebliche Engagement herauszuarbeiten. In diesem Zusammenhang sollen Hilfestellungen für Kommunen, Initiativen und Unternehmen formuliert werden, die sich in diesem Bereich engagieren wollen. Vier Fragen stehen dabei im Vordergrund:

- Sozialpädagogische Qualität der betrieblich geförderten Kinderbetreuungsangebote und ihre Entwicklungschancen für Kinder und Perspektiven für Eltern.
- Spannungsfeld zwischen Arbeitszeiten der Eltern und Öffnungszeiten der Tageseinrichtungen.
- Kosten-Nutzen-Analyse zur ökonomischen Bewertung des betrieblich geförderten Kinderbetreuungsangebotes.
- Rechtliche, finanzielle, organisatorische Fragen der Verbundmodelle zwischen Jugendhilfe und Wirtschaft.

2. Das Frankfurter Programm betriebsnaher Kinderbetreuung: Neue Orte für Kinder

Die Stadt Frankfurt am Main engagierte sich weitsichtig bereits ab 1990 für die fachpolitische Entwicklung von Modellen betriebsnaher Kinderbetreuung. Sie gab gemeinsam mit neun Unternehmen und der Stadt Maintal die vorgenannte „Frankfurter Studie zu Modellen betriebsnaher Kinderbetreuung“ in Auftrag, um die Perspektiven und Möglichkeiten betrieblicher Förderung von Kinderbetreuungsangeboten auszuloten.

Das Dezernat für Schule und Bildung begründet in einem Magistratsbeschuß (1992) ihr Engagement mit stadtweit fehlenden Betreuungsangeboten für Kinder aller Altersgruppen. Es wird auf die dynamische Arbeitsplatzentwicklung in modernen Dienstleistungsbranchen und die hohe und weiter ansteigende

Frauenerwerbsquote hingewiesen, welche den Nachfragedruck und den Bedarf an qualitativen Kinderbetreuungsangeboten verstärken. Weiterhin: „Mit dem Frankfurter Programm betriebsnaher Kinderbetreuung sollen Unternehmen und öffentlich-rechtliche Institutionen motiviert werden, sich an der Verbesserung des Kinderbetreuungsangebotes zu beteiligen. Das Frankfurter Programm zielt auf eine langfristige Kooperation zwischen Betrieben, Stadt und freien Jugendhilfeträgern, die die konzeptionelle und organisatorische Verantwortlichkeit und Kompetenz der Jugendhilfe anerkennt und sich auf die Verabredung neuer Wege, innovativer Betreuungsprojekte für Kinder einläßt... Die Stadt Frankfurt am Main bezuschußt Kooperationsprojekte, wenn sich die betreffenden Unternehmen bzw. öffentlich-rechtlichen Institutionen ebenfalls maßgeblich an der Finanzierung beteiligen. Sie soll vor allem die Bereitstellung geeigneter Räume und Gebäude, die Übernahme der Investitions- und der laufenden Miet- und Mietnebenkosten sowie erhöhter Personalkosten umfassen. Die Höhe der städtischen Bezuschussung ist davon abhängig, ob und in welchem Umfang Betreuungsplätze Kindern von Nicht-Betriebsangehörigen vorbehalten werden. Damit sollen Betriebe motiviert werden, eine Öffnung der Einrichtung zu umliegenden Stadtteilen zu akzeptieren. Gleichwohl ist davon auszugehen, daß auch Kinder von Betriebsangehörigen zu einem erheblichen Anteil in Frankfurt am Main wohnhaft sind“ (Stadt Frankfurt am Main 1992).

Die „Gesellschaft zur Förderung betrieblicher und betriebsnaher Kindereinrichtungen e.V.“, die sich 1991 als gemeinnütziger eingetragener Verein konstituierte, hat in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Jugendinstitut e.V., Büro Frankfurt, Konzepte und Modelle betrieblichen Engagements zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf entwickelt, Personalverwaltung, Betriebs- und Personalräte sowie öffentliche und freie Jugendhilfeträger beraten. Diese Fördergesellschaft ist Trägerin zahlreicher eigener betrieblich geförderter Kindertagesstätten (vgl. Burbach 1995).

Es sollen drei aktuelle Beispiele skizziert werden, die nach dem Frankfurter Magistratsbeschluß bezuschußt werden.

- Die Kindertagesstätte im Frankfurter Behördenzentrum nahm Anfang Januar 1994 80 Kinder auf. Sie sind zu 50% Mitarbeiterkinder (u.a. aus Finanzamt, Polizeiinspektion, Fachhoch-

schule, Straßenbauamt, Autobahnamt, Staatsbauamt) und zu 50% Stadtteilkinder. Geöffnet ist von 7.00 bis 17.00 Uhr. Das Land Hessen trägt die Kosten für den Bau und stellt die Räumlichkeiten mietfrei zur Verfügung.

- Am 9. Februar 1994 berichtete die Frankfurter Rundschau unter der Überschrift „Kirche und Wirtschaft vereint. American Express beteiligt an evangelischem Kindergarten“ von einem „ungewöhnlichen Projekt“. Das Kreditkartenunternehmen ermöglicht die längst fällige Sanierung des Kindergartens der Frankfurter St. Jacobs-Gemeinde und erhält dafür bis zu 20 Kindergartenplätze für Kinder seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Personalchef begründet diese Kooperation damit, daß Mütter wegen des Mangels an Betreuungsplätzen nicht länger Berufspausen einlegen müßten.
- Im gleichen Monat übergeben Verantwortliche der Kindertagesstätte in Frankfurt-Sindlingen den „goldenen Schlüssel“ der Hoechst AG an die Gesellschaft zur Förderung betrieblicher und betriebsnaher Kindereinrichtungen. In knapp dreimonatiger Bauzeit wurde eine alte Wäscherei zu einer Kindertagesstätte für 15 ein- bis siebenjährige Kinder fertiggestellt. Die Plätze stehen zu gleichen Teilen Stadtteil- und Pendler-Kindern von Hoechst-Mitarbeitern zur Verfügung.

Alle Projekte plädieren für eine bedarfsgerechte Förderung und für eine Betreuung an verschiedenen Orten. Sie basieren u.a. auf folgenden Kriterien: Öffnungszeiten von ca. 7.00 bis 17.00 Uhr. Durchgängige und ganzjährige Betreuung für Kinder bis zu 12 Jahren, wohnort- oder betriebsnahe Standorte, Möglichkeiten, kurzfristig und vorübergehend Notfälle aufzunehmen, sowie Berücksichtigung der aktuellen sozialpädagogischen Diskussion.

3. Rechnet sich die betrieblich geförderte Kinderbetreuung für den Betrieb und die Familie?

Sozialpädagogische Konzepte entwerfen seit Beginn der 90er Jahre in verstärkter Weise Handlungsmodelle, in der die wechselseitige Verflochtenheit des Wohlergehens von Kindern, Eltern und

Erzieherinnen unter besonderer Aufmerksamkeit der betrieblichen Arbeitszeit einen höheren Stellenwert erhalten (Seehausen 1995). Modellversuche haben sich in der Vergangenheit nicht nur viel zu sehr auf das Kind konzentriert, sondern waren auch von einem Mangel an sozialökologischem Denken in der Entwicklungsforschung der frühen Kindheit geprägt (Bronfenbrenner 1981).

Parallel dazu gewinnt eine personalwirtschaftliche Orientierung innerhalb der Betriebswirtschaftslehre an Bedeutung, die sich mit der „Vereinbarkeit von Familie und Beruf als Herausforderung an das strategische Personalmanagement“ (Hosemann/Lenz/Burian 1990) befaßt. Hier werden neuere sozialwissenschaftliche Ergebnisse zu Rate gezogen, um auf der erweiterten Grundlage demographischer Entwicklung und Veränderung des Qualifikationsbedarfes sowie der Wertorientierungen mit neuen Personalkonzepten zu antworten. In diesem Kontext legt die amerikanische Sozialwissenschaftlerin und Psychotherapeutin Cindy Martin (1991) ihren Forschungsakzent auf die engen Beziehungen zwischen betrieblicher Familienpolitik und Arbeitsproduktivität (Martin 1991). So lautet eine zentrale Ausgangsüberlegung des bundesweiten Modellversuchs: Innovative personalwirtschaftliche Konzepte sollen die Wechselwirkungen zwischen beruflicher und familialer Anforderung berücksichtigen und die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familienleben erleichtern.

Die Verantwortlichen aus Personalabteilungen setzen sich hierbei insbesondere mit zwei Fragestellungen auseinander:

- Tragen die Maßnahmen der betrieblichen Familienpolitik zur Steigerung der Produktivität bei?
- Welche personalwirtschaftlichen Effekte liegen in dem betrieblich geförderten Kinderbetreuungsangebot?

Vorliegende amerikanische Studien zum Einfluß der betriebsnahen Kinderbetreuung auf die Unternehmenstätigkeit belegen eine Reihe positiver Auswirkungen: so die Erleichterung der Personalbeschaffung, die Verringerung der Fluktuation, die gesteigerte Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und damit eine Verbesserung des Unternehmensimages, die Verkürzung der Fehlzeiten und eine wachsende Arbeitszufriedenheit und Leistungsmotivation (Martin 1991). Projekterfahrungen in Baden-Württemberg

und Hessen bestätigen diese Nutzen-Aspekte (vgl. Macharzina/Döbler 1993; Seehausen 1994).

In diesem Zusammenhang führt das Deutsche Jugendinstitut e.V. eine noch nicht abgeschlossene Wirkungsanalyse der betrieblich geförderten Kinderbetreuungsangebote durch. In einer Elternbefragung sollen Eltern ihr Urteil über die Beteiligung ihres Arbeitgebers an vielfältigen Kinderbetreuungsangeboten abgeben. Hier ein Ausschnitt aus dem „Fragebogen an alle Personen, die den Familienservice in Frankfurt in Anspruch genommen haben“: „Ihr Arbeitgeber beteiligt sich am Familienservice. Bitte beurteilen Sie die unten stehenden Aussagen danach, inwieweit sie für Sie zutreffen. Das Engagement meines Arbeitgebers trägt dazu bei, meine persönliche Bindung an das Unternehmen zu stärken ... die Kontakte und den Teamgeist am Arbeitsplatz zu verbessern ... die Arbeitsaufgaben ausgeglichener und ruhiger zu erledigen ... die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen einfacher zu organisieren ... die Aufgeschlossenheit gegenüber Veränderungen am Arbeitsplatz und das Engagement im Unternehmen zu verbessern ... das Problem der Urlaubsplanung leichter zu lösen ... die Abwesenheit von der Arbeit (z.B. wegen Erkrankung von Kind oder Betreuungsperson) zu verringern ... früher bzw. überhaupt aus dem Erziehungsurlaub zurückzukehren ... das Unternehmen in der Öffentlichkeit in ein günstiges Licht zu rücken ... daß Vater und Mutter im Unternehmen besser verstanden werden ... die Beziehung zwischen mir und dem/den Kind/ern emotional ausgeglichener zu gestalten ... die Beziehung zum Partner/ zur Partnerin zu stabilisieren ... die Väter verstärkt in die Organisation der Kinderbetreuung einzubinden ... daß sich Väter verstärkt an der Diskussion über die Gestaltung von familienfreundlichen Arbeitszeiten beteiligen“ (Seehausen 1995).

Als sozialökonomische Tendenz schält sich zusehends folgende Diskussionsrichtung heraus: Technologische Neuerungen garantieren an sich kein wirtschaftliches Optimum für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Soziale Innovationen geben zunehmend den Ausschlag für die Produktivitätsentwicklung. Die Leistungsbereitschaft im Beruf ist weitaus stärker von den sozialen Lebenszusammenhängen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abhängig als bisher angenommen (Hondrich 1988). Bei langfristigen personalpolitischen Überlegungen werden Angebote an Betreuungs-

einrichtungen schnell zu Vorteilen im Wettbewerbskampf um qualifiziertes Personal. So prägt eine aktiv betriebene Familienpolitik maßgeblich die Firmenkultur (Schwerdtner 1994).

Die abschließenden fünf Thesen zur ökonomischen Bewertung des betrieblich geförderten Kinderbetreuungsangebotes und familienfreundlicher Arbeitszeiten sollen einen interdisziplinären und arbeitsfeldübergreifenden Dialog anregen:

1. These

Für den Produktivitätszuwachs spielt die körperliche Arbeitskraft eine immer geringere Rolle. Die geistigen und sozialen Fähigkeiten gehen immer mehr in das spätere Produkt ein. Diese Fähigkeiten werden außerhalb der Erwerbstätigkeit angeeignet. Somit dient die „Beziehungsarbeit“ im häuslichen Bereich wie im Feld der öffentlichen Erziehung der Werterstellung im ökonomischen Sinne.

2. These

Eine rein auf Kapitalrendite ausgerichtete Nutzung der Arbeitskräfte führt in die Sackgasse. Bisher galten nur diejenigen Investitionen für die Bildung des Humankapitals als wirtschaftlich produktiv, die Fähigkeiten und Kompetenzen ausbildeten, deren Einsatz sich unmittelbar vermarkten ließ. Die Aufwendungen zur Schaffung der sozialen und kommunikativen Kompetenzen wie Zuwendung, Wärme, soziale Sensibilität und sozialpolitische Entscheidungsfähigkeit wurden in der bisherigen betriebs- wie volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Rechnung ausschließlich als Nebenkosten der Produktion in Rechnung gestellt, nicht aber als produktive Werterstellung und Investition.

3. These

In der gegenwärtigen technisch-sozialen Kultur erfaßt eine solche Werttheorie nicht mehr die entscheidenden Bereiche von Wertproduktion und -austausch, da die Produktivität der Arbeitskraft in immer höherem Maße von den individuellen wie gesellschaftlichen Fähigkeiten abhängt: sich zu orientieren, zu planen, sich umzustellen, neu zu lernen, auf andere Personen zuzugehen, sie zu verstehen, Frustrationstoleranz zu üben, einmal gelernte Einstellungen ändern zu können.

4. These

Die Erwerbsarbeit tritt in eine schärfere Konkurrenz mit anderen

Lebenszielen. Die Attraktivität anderer Lebensbereiche nimmt zu. Im Zuge des sozialen Wandels werden solche Leistungen bzw. Leistungsbelohnungen wichtiger, die sich nicht so leicht innerhalb des Erwerbslebens erbringen bzw. über das generalisierte Medium „Geld“ befriedigen lassen.

5. These

Die psychosozialen Leistungen können mit dem bisherigen System gesellschaftlicher Gegenleistungen, d.h. der marktorientierten Entlohnung der aufgewendeten gesellschaftlich notwendigen Arbeit nicht zureichend bewertet werden. Allenfalls kann der erforderliche Zeitaufwand für Betreuung und Bildung von Kindern, Jugendlichen und Eltern berechnet und entlohnt werden. So können wir zwar ein Erziehungsgeld, Tagesmütterentlohnung, den gesellschaftlich notwendigen Zeitaufwand für Kindertagesstätten marktgerecht berechnen und entlohnen. Wir haben jedoch noch nicht ein Wertäquivalent für das gefunden, was im Sinne der o.g. kognitiven und emotionalen Kompetenzen durch die Leistung ausgebildet wird. Was z.B. Mütter und Väter, Erzieherinnen, Großeltern und Nachbarn „unbezahlt“ an Kindern und Jugendlichen, in diesem Sinne leisten, stellt im gesamten Wertprodukt der Gesellschaft einen explosiv ansteigenden Wertanteil dar, der nach der klassischen Bewertung der Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt nicht zu Buche schlägt (Jouhy 1985).

Es bleibt also zu untersuchen und öffentlich bewußt zu machen, zu welcher ökonomisch-materiellen Wertschöpfung psychosoziale Arbeitsleistungen beitragen und welcher gesellschaftliche Maßstab für ihre Bewertung gefunden werden kann.

Michael Weegen

Kapazitäts-, Bedarfs- und Ressourcenentwicklung an deutschen Hochschulen unter besonderer Berücksichtigung der Hochschulmedizin

Vorbemerkung

In den frühen neunziger Jahren hat in der deutschen Hochschulpolitik ein Paradigmenwechsel stattgefunden: Mit zunehmendem Ruf nach mehr Qualität und Effizienz in Forschung und Lehre trat der Verweis auf die bisherigen Bedarfsparameter immer stärker in den Hintergrund. Die berechtigte Forderung nach besserer Ausbildung, mehr Forschungsleistung und mehr Qualität positionierte sich dabei aber nicht neben die quantitativen Standards – wie Kapazitätsbemessung, Betreuungsrelationen etc. –, sondern die Qualitätsdiskussion hat diese überlagert und ist dabei, sie weitgehend aufzulösen.

Ein möglicher Ansatz, der von quantitativen Setzungen oder Status-quo-Bedingungen ausgehend versucht, die zukünftigen personellen und sächlichen Bedarfe der Hochschulen von der Nachfrage an Studienplätzen – und deren bedarfswirksamen Kopplung an Forschungs- und Lehrleistungen – stringent abzuleiten, scheint insgesamt wenig Sinn zu machen: Denn mit Umsetzung neuer Qualitätsnormierungen und struktureller Innovationen – die unumgänglich sein werden – entwickelt sich eine neue kosten- und leistungsmäßig ausgerichtete Dimension, in der die alten Parameter keine nennenswerte Rolle mehr spielen wer-

den. Ein simples Beispiel mag dies belegen: Würde man – rechnerisch und auch praktisch – durch die Anhebung des Lehrdeputates aller wissenschaftlichen Beschäftigten um eine Semesterwochenstunde eine zusätzliche Lehrkapazität von umgerechnet ca. 10.000 neuen Stellen schaffen, so dürften die eigentlichen Probleme der Hochschulen weitgehend bestehen bleiben.

In den nachfolgenden Ausführungen soll daher der Frage nach Bedarfen im Hochschulwesen nicht auf der Ebene von normierten Kapazitätsparametern nachgegangen werden, sondern es soll mittels einer kostenorientierten Betrachtung auf die Verteilung von Ressourcen im Hochschulwesen und möglichen Disparitäten hingewiesen werden (wobei das deutsche Hochschulwesen analog der Ressorts und der gegenwärtigen haushaltstechnischen Abgrenzung als ein zusammenhängender Bereich gesehen wird).

Sinkende Ausgabenanteile bei steigender Studienplatznachfrage erhöhen den Innovationsdruck

Ohne Frage: Die Hochschulen sind insgesamt chronisch unterfinanziert! Diese Feststellung findet ihre offizielle Bestätigung in dem von Bund und Ländern erarbeiteten Eckwerte-Papier von 1993, das im Vorfeld zum sogenannten Bildungsgipfel erstellt worden war. Die Finanzierungslücke war nach damaliger Einschätzung bereits auf 6 Milliarden DM veranschlagt worden. Sie wäre aber höher ausgefallen, wenn man als Maßstab den ehemals größeren Anteil der Hochschulausgaben am Bruttosozialprodukt gewählt hätte: 1975 betrug dieser 1,32% gegenüber 0,93% im Jahr 1993 (alte Länder). Gegenwärtig besteht nicht einmal mehr eine Zusage von Bund und Ländern, mindestens den jüngeren Wert festzuschreiben. Es ist nicht unwahrscheinlich, daß der Anteil für Hochschulausgaben sogar noch weiter fällt. Das eigentliche Problem für die Hochschulen liegt nicht nur im weiteren möglichen Herunterfahren der Anteile, sondern – um auf der obersten Zuweisungsebene, also den Hochschulhaushalten zu beginnen – in der anhaltenden Unverbindlichkeit staatlicherseits. Diese fehlende Berechenbarkeit hat Planungsunsicherheit und Mißtrauen auf der Hochschuleseite verstärkt.

Die anhaltende Abkopplung vom wachsenden Bruttosozialprodukt ist ohne Zusammenhang mit der Nachfrage nach Studienplätzen geschehen: Im Zeitraum von 1975 bis 1993 hat sich die Zahl der Studienanfänger bzw. -anfängerinnen um 35% erhöht. Somit hat die Untertunnelungsstrategie des Studierendenberges nie ins Freie geführt – im Gegenteil: Es besteht Einigkeit darüber, daß das Studienanfängeraufkommen in nächster Zukunft noch einmal gravierend ansteigen wird. Die jüngste von der KMK nach unten hin korrigierte Prognose kommt zu folgenden aktuellen Fortschreibungswerten (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Studienanfängerprognose Deutschland 1996 nach Varianten¹

	untere Variante			mittlere Variante			obere Variante		
	Univer- sitäten	Fachhoch- schulen	Gesamt	Univer- sitäten	Fachhoch- schulen	Gesamt	Univer- sitäten	Fachhoch- schulen	Gesamt
1995 ²	177	84	261	177	84	261	177	84	261
2000	190	110	300	201	117	318	212	127	339
2005	204	118	322	216	126	342	228	133	361
2010	210	119	329	222	126	348	235	134	369
2015	195	109	304	206	116	322	218	123	341

1 Varianten: Untere gleich 75% Übergang, mittlere gleich 80% Übergang und obere gleich 85% Übergang der Studienberechtigten

2 Ist-Wert

Quelle: KMK 1996a

Geht man von der mittleren Variante aus, so wird die Studienanfängerzahl in den nächsten 15 Jahren von 261.000 (1995) auf 348.000 (2010), also um gut 30% anwachsen. Auch in der unteren Variante fällt sie vom Höchststand 329.000 (2010) nicht unter 300.000 (2015). Die obere Variante geht sogar von einer Spitzenbelastung von 369.000 Studienanfängern aus. Somit stellt sich für die nahe Zukunft aktueller denn je die Frage, wie ein Belastungsanstieg von einem Drittel an studentischer Nachfrage allein mittels struktureller Reformen und mit einem Mehr an Effizienz bewältigt werden kann.

Ein erheblicher Grund für das Anwachsen der Studienanfängerzahlen ist die steigende Bildungsbeteiligung von Menschen mit bereits abgeschlossener beruflicher Erstausbildung: 23% der universitären Studienanfänger in den alten Ländern waren 1994 beruflich vorqualifiziert; in den neuen Ländern sind es sogar 35%

gewesen. Wesentlich höher fällt dieser Anteil traditionell an Fachhochschulen aus: Dort hat in den alten und neuen Ländern der Anteil von Studienanfängern mit Berufsausbildung 65% betragen. Für Deutschland insgesamt hat dies zur Folge, daß bislang jeder dritte Absolvent mit Hochschulreife und beruflicher Ausbildung später noch ein Studium aufnimmt. Aufgrund von wachsenden Qualifikationsanforderungen und Beschäftigungsproblemen auf dem Arbeitsmarkt ist ein weiterer Anstieg von Studierenden mit bereits abgeschlossener beruflicher Ausbildung anzunehmen. Dem damit verbundenen Abbau sozialer Selektion – was den Hochschulzugang angeht – kann nicht mit dem Argument überalterter Studierender begegnet werden.

Und: Der derzeitige wachsende dramatische Abbau von Ausbildungsplätzen im dualen System führt nicht zu einer Entlastung der Hochschulen sondern zu weiteren Verlagerungen von Nachfragen in den Hochschulbereich hinein: Allein von 1991 (668.000) auf 1995 (493.000) hat sich die Zahl der Ausbildungsplätze in den alten Ländern um 175.000 (!) verringert – (vgl. BMB, Berufsbildungsbericht 1996).

Würde man bisherige Bedarfsparameter in Beziehung zur zukünftig wachsenden Studienplatznachfrage setzen, so würde – keine Frage – die bestehende Finanzierungslücke noch weiter auseinanderklaffen.

Aufgrund von strukturellen Reformbestrebungen und – unterstellter – Effizienzsteigerungen bleibt zunächst offen, wieviele Studierende sich zukünftig 'gut' oder sogar 'besser' ausbilden lassen und welche Ressourcen dafür erforderlich wären. Einzelne Innovationsfelder, die einen erheblichen Einfluß auf die Ausbildungsbedingungen und letztendlich auf den Mittelbedarf haben werden, seien hier nur stichpunktartig angeführt:

- Erschließung und Einsatz neuer Medien für Ausbildungszwecke (z.B. virtueller Campus, home learning);
- Finanzautonomie und leistungsbezogene Mittelzuweisung gebunden an eine permanente Qualitäts- und Erfolgsmessung;
- Reform der Personalstruktur an Hochschulen mit einschneidenden Maßnahmen (Abschaffung des Beamtenstatus, Profes-

suren auf Zeit, Rotationsstruktur bei wissenschaftlichen Beschäftigten und beim Verwaltungspersonal);

- Funktionalreform bezogen auf die Organisation und das Management einer Hochschule und auf die Studiengangsstrukturen (Kurzzeit- und Langzeitstudiengänge, Vollzeit- und Teilzeitstudierende).

Leistungsgerechte Ressourcenverteilung in den Hochschulhaushalten als zentrales Reformelement

Stärker in den Blickpunkt rückt parallel zum Gelingen derartiger Reformen nicht nur die Frage nach der Höhe der zukünftigen Ressourcen – die verbindlich auf der Grundlage eines Kontrakts zwischen Staat und Hochschulen ausgehandelt werden müßten –, sondern die Frage nach der Art der Verteilung mit der Intention – im Sinne einer Reform –, Zuweisungen leistungsgerecht zu gewährleisten. Auf einer oberen Zuweisungsebene zeigt sich folgende Ausgaben- und Einnahmenstruktur für die einzelnen Hochschulbereiche (vgl. *Tabelle 2*).

Gegenüber einer Gesamtausgabegröße von 83,0 Milliarden DM für das Schulwesen betragen die Ausgaben für den Hochschulbereich 45,5 Milliarden DM (alte und neue Länder). Aufgrund ihrer

**Tabelle 2: Ausgaben und Einnahmen der Hochschulen
in Deutschland 1993 (in Mrd. DM)**

	Uni/TH /KH u.a.	Kliniken	Fachhoch- schulen	Hochschulen insgesamt ¹
Personalausgaben	13,8	11,0	2,0	27,4
Bewirtschaftung/Unterhaltung				
Sachausgaben	4,1	7,0	0,4	12,7
Baumaßnahmen	1,3	1,1	0,2	2,6
Sonstiges	2,0	1,4	0,6	2,8
Bruttoausgaben	21,2	20,5	3,2	45,5
Einnahmen	2,1	13,4	0,1	15,9
reale Grundmittel	19,1	7,1	3,1	29,6

¹ Einschl. DFG, SFB etc.

Quelle: Statistisches Bundesamt 1996c.

unterschiedlichen Finanzstruktur lassen sich aber diese beiden nominalen Ausgabengrößen überhaupt nicht vergleichen: Auffälligster Unterschied sind die nicht unbeträchtlichen Einnahmen im Hochschulbereich, die im Schulwesen vollständig entfallen. 1993 betrugen die Einnahmen der Hochschulen 15,9 Milliarden DM, davon wiederum entfiel der wesentliche Anteil mit 13,4 Milliarden DM auf die Universitätskliniken. Bereinigt um die Gesamteinnahmen (Gebühren, Entgelte für Leistungen, aber auch Veräußerungserlöse, Zinseinnahmen und vermögenswirksame Zahlungen von anderen Bereichen) haben die Aufwendungen aus allgemeinen Haushaltsmitteln für die Hochschulen – sogenannte Grundmittel – (Steuern, Mittel aus Finanzausgleich, Kreditmarktmittel und Rücklagen) bei 29,6 Milliarden DM gelegen. Die oftmals in der bildungspolitischen Diskussion angeführte Ausgabengröße von 45 Milliarden DM ist unter Kostengesichtspunkten irreführend.

Für die einzelnen Hochschulbereichen, kommt man – zunächst ‘allgemein einnahmenbereinigt’ zu folgenden Grundmittelbeträgen: Die Universitäten und vergleichbaren Hochschulen liegen bei 19,1, die Kliniken bei 7,1 und die Fachhochschulen (einschl. Verwaltungsfachhochschulen) bei 3,1 Milliarden DM; die Gesamtsumme von 29,6 Milliarden DM beinhaltet ebenfalls hochschulkomplementäre Einrichtungen und Initiativen wie die Deutsche Forschungsgemeinschaft, Sonderforschungsbereiche etc.

Die mit Abstand größte Ausgabenposition sind die Personalkosten. Insgesamt haben sie 1993 27,4 Milliarden DM betragen, davon entfielen allein auf die Hochschulkliniken 11,0 Milliarden DM gegenüber 15,8 Milliarden DM für alle anderen Hochschulen zusammengefaßt.

Verläßt man die aktuelle Struktur von Ausgaben und Einnahmen im Hochschulbereich und schaut sich die Entwicklung des größten Ausgabepostens, also der Personalstellenhaushalte im Längsschnitt an – hier mittels dreier Momentaufnahmen (1980, 1990 und 1995) – so erhält man für die alten Länder folgendes Bild (vgl. *Tabelle 3*).

Insgesamt ist das Stellenvolumen der Hochschulen innerhalb von 15 Jahren um über 20 % gewachsen (von 214.673 auf 260.631 Stellen). Der Zuwachs von 45.958 Stellen kommt aber fast ausschließlich den Hochschulkliniken zugute, die um 34.096 Stellen

Tabelle 3: Personalstellenentwicklung der Hochschulen – alte Länder 1980, 1990 und 1995

	Universitäten und vergl. Hochschulen		Fachhochschulen		Medizinische Einrichtungen		Stellen in Zentral- kapiteln	Alte Länder insge- samt
	Wiss. Personal	Techn./ Verwal- tungs- pers.	Wiss. Personal	Techn./ Verwal- tungs- pers.	Wiss. Personal	Techn./ Verwal- tungs- pers.		
1980	53.886	58.969	9.031	6.516	15.852	69.112	1.307	214.673
1990	54.022	59.201	9.428	7.660	20.317	87.107	5.582	243.317
1995 ¹	54.924	59.690	10.305	9.087	21.868	97.192	7.565	260.631

¹ Haushaltsansätze

Quelle: Wissenschaftsrat, Personalstellen der Hochschulen, Köln 1995.

zugelegt haben. Demgegenüber sind für die übrigen Bereiche die Zuwächse geringfügig gewesen. In einigen Bundesländern ist es im universitären Bereich sogar zum Stellenabbau gekommen. In der Medizin ist wiederum der überwiegende Anteil des Zuwachses für den Pflege- und Verwaltungsbereich ausgewiesen (28.080 Stellen); beim wissenschaftlichen Personal sind es 6.016 Stellen gewesen, davon waren ca. 300 Stellen Professuren.

Auf der Seite der Lehnachfrage durch Studierende läßt sich eine gegenläufige Entwicklung feststellen: Die Studienanfängerzahlen der Hochschulmedizin sind seit Anfang der neunziger Jahre um ca. 20 % aufgrund des Wegfalls von zulassungsbeschränkten Studienplätzen heruntergefahren worden: Von 10.200 (1980) auf 11.000 (1990) auf nunmehr 9.400 (1994). Im Fachhochschulbereich sind die Studienanfängerzahlen im gleichen Zeitraum um über 40% (von 56.300 auf 82.000) gestiegen. An den Universitäten wuchsen sie bis Anfang der neunziger Jahre um über 40% (von 135.600 auf 195.000) und sind dann wieder bis 1994 (153.000) zwischenzeitlich auf plus 10% zurückgegangen. Weder erfolgte eine nennenswerte Ausstattungsverbesserung, noch kam es zu einer längst überfälligen Reform. Die Zuweisungspotentiale wurden trotz Überlast eingefroren demgegenüber in der Medizin – trotz Studienplatzabbau – rasant erhöht. Die Schlußfolgerung liegt nahe, daß enorme Personalressourcen für Dienstleistungen in der Krankenfürsorge und der Krankenpflege benötigt werden. Gegen einen Einsatz im Forschungsbereich spricht die Tatsache, daß es sich in erster Linie bei den nichtwissenschaftlichen Personalstellen um KrankenpflegerInnen und sonstiges Pflege- und

Verwaltungspersonal handelt. Nicht einmal 1 % der Stellen waren innerhalb der Hochschulmedizin für neu zu besetzende Professuren bestimmt.

Vor dem Hintergrund der Mittelknappheit aufgrund anwachsender Lehnachfrage in allen anderen Hochschulbereichen stellt sich zentral die Frage, ob diese Mehrausgaben durch Entgelte der Krankenkassen und andere adäquate Einnahmen wieder erwirtschaftet worden sind – oder ob mehr oder weniger Ressourcen aus den Hochschulhaushalten mit steigender Tendenz und in erheblichem Volumen aufgabenfremd verwendet worden sind.

Kostenschiefelage in der Hochschulmedizin

Eine präzise Beantwortung dieser grundlegenden Frage wirft erhebliche methodische Probleme auf. Zum einen weist die einschlägige Statistik des Statistischen Bundesamtes über einen längeren Zeitraum nicht die erforderliche Kontinuität auf. Auf der anderen Seite findet sich in den öffentlichen Haushalten eine kameralistische Haushaltsführung, die auf einer unteren Ebene spätestens dann in eine kaufmännische Buchführung übergeht, wenn ein öffentlicher Träger mit mehr als 50% des Nennkapitals beteiligt ist. Haushaltssystematisch werden Zahlungen der öffentlichen Haushalte an diese Krankenhäuser bzw. Hochschulkliniken als Zahlungen an (von) öffentliche Unternehmen behandelt. Da die Unikliniken zum Darstellungsbereich der Jahresrechnungsstatistik zählen, werden die Zahlungsbeziehungen mit den übrigen öffentlichen Haushalten finanzstatistisch als Zahlungen an den (vom) öffentlichen Bereich klassifiziert (vgl. STABA 96 3.4). Ohne hier schon auf eine weitere Schwierigkeit einzugehen – nämlich der genauen Bewertung von Aufwendungen bzw. Kosten für Forschung und Lehre in der Hochschulmedizin – ist zur besseren Beurteilung der Ansatz gewählt worden, bei den Einnahmen nur die Einnahmen zu berücksichtigen, die aus der Krankenpflege und Krankenversorgung, aus Dienstleistungen und sonstigen Aufwendungen resultieren und die den Kliniken – vereinfacht ausgedrückt als Gebühren und Entgelte – im Rahmen der unmittelbaren Einnahmen direkt zufließen.

Eine Bilanzierung von Nettoausgaben (bereinigte Ausgaben abzüglich der Zahlungen von anderen öffentlichen Bereichen) und direkten Einnahmen (ohne Aufwendungen bzw. Zahlungen von öffentlichen Bereichen) macht deutlich, daß vom Trend her der Differenzbetrag nicht kleiner, sondern größer geworden ist, ob-
schon hier nur eine Betrachtung über einen nur dreijährigen Zeitraum (1990 bis 1993, alte Länder, Gesamtsumme ohne Berlin) möglich war (vgl. Tabelle 4).

In fast allen alten Bundesländern hat sich die Schere zwischen Nettoausgaben und direkten Einnahmen innerhalb eines kurzen Zeitraums bei den Hochschulkliniken beträchtlich geöffnet: So stiegen die Nettoausgaben (ohne Berlin) um über 3,5 Milliarden DM an. Die direkten Einnahmen – resultierend aus Gebühren und Entgelten – haben sich um ca. 2,3 Milliarden DM erhöht. Selbst bei Einbeziehung einer großzügigen Preisbereinigung liegen die effektiven Mehraufwendungen bei über einer Milliarde DM. Die-

Tabelle 4: Nettoausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur für Hochschulkliniken (in Millionen DM)

	1990			1993			Differenz 1990-1993
	Nettoaushausgaben	Gebühren, Entgelte	Differenzbetrag	Nettoaushausgaben	Gebühren, Entgelte	Differenzbetrag	
BW	2.033	1.162	871	2.745	1.603	1.142	-271
Ba	1.950	1.108	842	2.747	1.552	1.195	-353
H	1.220	710	510	1.443	877	566	-56
NS	1.120	596	524	1.468	761	707	-183
NW	2.914	1.455	1.459	3.748	1.961	1.787	-328
RP	497	313	184	589	379	210	-26
Sa	359	287	72	464	360	104	-32
SH	791	441	350	983	579	404	-54
HB							
HH	561	326	235	814	496	318	-83
alte Länder o. Berlin	11.445	6.398	5.047	15.001	8.568	6.433	-1.386
Berlin (West)	1.105	645	460				
Berlin (Gesamt)				2.145	1.133	1.012	
alte Länder m. Berlin	12.550	7.043	5.507	17.146	9.701	7.445	

Quelle: Statistisches Bundesamt 1996c

ser Betrag entspricht exakt der Hälfte vom Finanzvolumen des ersten Hochschulsonderprogramms, das sich mit insgesamt 2,1 Milliarden DM über eine Laufzeit von sieben Jahren (1989- 1996) auf alle Universitäten und Fachhochschulen erstreckt hat.

Während sich seit Anfang der neunziger Jahre an Universitäten und Fachhochschulen – nicht zuletzt aufgrund der knappen Ressourcen – Bewegungen abzeichnen (einsetzende Globalhaushalte, Evaluationen im Lehrbereich, Ansätze einer Funktionalreform), zeigt sich die Hochschulmedizin weitgehend reformresistent. Die von der KMK im September 1995 erarbeiteten „Überlegungen zur Neugestaltung von Struktur und Finanzierung der Hochschulmedizin“ scheinen in der Realität nur sehr begrenzt Akzeptanz zu finden. Konkrete Veränderungen sind bislang nicht eingeleitet worden. Reformdruck entsteht allerdings aufgrund der neuen Bedingungen, die durch das Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) 1993 und die Reform des Gesundheitswesens insgesamt geschaffen worden sind.

Ein vom BMBF Anfang des Jahres 1996 bundesweit ausgeschriebenes Gutachten zur Ermittlung von Kosten hochschuloriginärer (Aufgaben für Forschung und Lehre) auf der einen Seite und Umfang der Leistungen der Hochschulkliniken für die allgemeine Krankenversorgung auf der anderen nährt die immer stärker aufkommenden Stimmen im Hinblick auf eine weitere umfassende Kostenverschiebung zu Lasten der Hochschulhaushalte. Mit Veröffentlichung des Gutachtens kann aber erst Ende 1997 gerechnet werden.

Reformstau in der Hochschulmedizin trotz Kostenexplosion

Im folgenden soll auf einige Problemfelder der Hochschulmedizin mit der Intention eingegangen werden, daß ohne Reform dieses kostenintensiven Hochschulbereichs im Gesamtressort 'Wissenschaft' die Schräglage immer stärker Richtung Kliniken zunehmen muß.

In allen Bundesländern ist die Entwicklung der Hochschulmedizin in erster Linie durch steigende Anteile der personal- und kostenintensiven Hochleistungsmedizin für die Krankenversor-

gung gekennzeichnet (vgl. Wissenschaftsrat 1996). Durch das 1993 in Kraft getretene Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) und die 1994 verabschiedete Bundespflegesatzverordnung ist es bei den Einnahmen zu einer „Deckelung“ gekommen, die in den Statistiken aufgrund ihrer Aktualität noch nicht ihren Niederschlag gefunden hat. Hinzu kommen in naher Zukunft wachsende investive Ausgaben: Ein erheblicher Sanierungsstau in den vorhandenen Hochschulkliniken, ein Neubaubedarf in den alten Ländern und der Neuaufbau in den neuen Ländern. Laut Schätzungen des Wissenschaftsrates werden sich die investiven Kosten in der Hochschulmedizin von derzeit 1,3 Milliarden DM auf mindestens 2,0 Milliarden DM jährlich erhöhen (vgl. Wissenschaftsrat 1996).

Strukturell gesehen versucht man gegenwärtig die wachsende Kostenlawine aufzufangen, indem man das bisherige Prinzip der dualen Krankenhausfinanzierung – durch Krankenkassen und Staat – auf eine monistische Finanzierung – allein durch die Krankenkassen – umzustellen versucht. Dieser im Kern vielversprechende Ansatz dürfte aber aufgrund von festgesetzten Obergrenzen im Einnahmehereich genau das Gegenteil bewirken und vielmehr weiter zu Lasten von Forschungs- und Lehrleistungen bzw. Hochschulressourcen gehen.

Bisher wurden nämlich die Betriebskosten eines Hochschulklinikums über Sozialleistungsträger sowie einen Zuschuß des Sitzlandes aus dem Wissenschaftshaushalt finanziert. Entsprechend wurde für ein Klinikum ein bestimmter Kostenanteil für Lehre, Ausbildung und Forschung aus den Gesamtkosten ausgegliedert und abstrakt abschlagsmäßig verrechnet. Der Landeszuschuß ist im Rahmen von Haushaltsverhandlungen auf Länderebene praktisch die Differenz zwischen den Gesamtkosten eines Klinikums und den erzielten Einnahmen aus der Krankenversorgung gewesen oder wurde direkt als Budget ausgehandelt.

Das bisherige Problem lag bezogen auf die hochschuloriginären Aufwendungen in der eindeutigen Zuordnung von Detailleistungen im Überschneidungsbereich zwischen Krankenversorgung und klinischer Forschung. Ärztliche Maßnahmen können in der Regel im klinischen Bereich mehrere Ziele gleichzeitig verfolgen (Behandlung, Ausbildung und Forschung). Da die als Zuschüsse für Forschung und Lehre ausgewiesenen Beträge aber nicht nur für klar abgrenzbare Aufgaben, sondern global zur Deckung aller

Kosten der Krankenhausversorgung verwendet werden, liegt es auf der Hand, daß bei gedeckelten Einkünften (festgeschriebene Obergrenze bei Pflegesätzen) aus den verminderten Krankenkassenleistungen die Hochschulmittel kompensatorisch herangezogen werden müssen, um weitgehend kostendeckend wirtschaften zu können.

Weiter muß als gewachsenes strukturelles Problem die veränderte Situation der Polikliniken angeführt werden. Ihnen lag eigentlich die Intention zugrunde, einem nicht ausgewählten Kreis von Patienten freien Zugang zur hochschulmedizinischen Behandlung zu ermöglichen, um wiederum Studierende mit typischen Problemen des klinischen Alltags konfrontieren zu können. Durch die Zunahme von niedergelassenen Ärzten außerhalb der Hochschulkliniken (seit 1965 hat sich die Versorgungsdichte verdoppelt) hat sich die Entwicklung verstärkt, daß immer weniger einfache medizinische Behandlungen in den Polikliniken erfolgen und dort in hoher Konzentration kompliziertere und kostenintensivere Behandlungen durchgeführt werden. Strukturell widerspricht diese Konzentration dem eigentlichen Anliegen, den medizinischen Alltag in seiner gesamten Bandbreite ausschnittsweise in eine Hochschuleinrichtung zu verlagern. Gerade in diesem Bereich verursacht das neue Finanzierungssystem – Gewinne und Verluste erwirtschaften zu können – mit seinem Budgetdeckel bei den Einnahmen nach sog. Fallpauschalen erhöhte Kosten: Denn, wie werden letztendlich die – heimlichen – Defizite kompensiert? – Zunächst mit Geldern, die ursprünglich für Ausbildungs- und Forschungszwecke bereitgestellt bzw. ausgewiesen werden und innerhalb des Haushalts frei zur Verfügung stehen, mit der sicherlich zutreffenden Begründung, daß zuerst die Krankenversorgung gesichert werden müsse.

Insbesondere durch die ständig steigenden Aufwendungen für Fälle im Bereich der Maximalversorgung (schwerverletzte Unfallopfer, Tumor-, Aidspatienten etc.) stellt sich die Frage, ob entsprechende Zuweisungen nach Fallpauschalen durch die Kassen ausreichen bzw. eine kostengünstigere Versorgung überhaupt möglich wäre.

Als weiterer Problempunkt ist die Organisationsstruktur der Hochschulkliniken zu sehen. Abgesehen von der generellen Unterteilung in Klinik- und Vorklinik gliedern sich die einzelnen

Abteilungen in medizinische Zentren, Institute oder eben medizinische Abteilungen. Auf Institutsebene steht dem Institutsdirektor ein sehr weitreichendes Leitungsrecht zu (in Fragen der Krankenversorgung sogar ein direktes Weisungsrecht). Die aufgrund der Verzahnung von Krankenversorgung und Ausbildung erforderliche Koordination wird entweder über die Personalunion von Ärztlichem Direktor und Dekan oder durch die Mitgliedschaft des Dekans und anderer Institutsleiter im klinischen Vorstand geleistet. Organisatorisch und finanzwirtschaftlich hat sich die Hochschulmedizin – laut Einschätzung des Wissenschaftsrats – gegenüber der Universität verselbständigt, wobei sich die Zuständigkeit universitärer Gremien in der Regel auf rein akademische Angelegenheiten beschränkt; was im Klartext heißt, daß die Medizinische Fakultät in Fragen der Organisation, der Bauplanung und vor allem der Ressourcenverteilung weitgehend von den Entscheidungen des Klinikumsvorstandes abhängig ist (Wissenschaftsrat 1996, S.87).

Im Kontext der Reformierung von Leistungsanreizen in der Hochschulmedizin, ist in letzter Zeit immer wieder die Forderung laut geworden (KMK), das Liquidationsrecht durch außertarifliche Vereinbarungen zu ersetzen. Bisher scheiterten diese Bemühungen schon im Ansatz und blieben ohne jeden Erfolg.

Neben der regulären C4-Besoldung wird dem Institutsleiter bzw. Chefarzt das Liquidationsrecht bzw. die Befugnis eingeräumt, gebührenrechtlich Privatpatienten zu behandeln und hierfür das ihm zustehende Honorar – im Rahmen einer Nebentätigkeit – zu fordern. Durch diese Mehreinnahmen/ Nebeneinkünfte soll – wie ehedem – die Gewinnung herausragender Chefarzte garantiert werden – so die offizielle Begründung. Es ist aber keine Frage, daß das Liquidationsrecht die Gefahr einer Konkurrenz der Nebentätigkeit zu seiner Haupttätigkeit aufkommen läßt. Da die Höhe der Liquidation von der Zahl der erbrachten medizinischen Leistungen abhängt, muß der Chefarzt an Möglichkeiten der Leistungsvermehrung in diesem lukrativen Bereich ein berechtigtes Interesse haben, was im weiteren Auswirkungen auf alle Ressourcen haben könnte (Bettenbelegung, technische Ausstattung, Einsatz des nachgeordneten Personals, vgl. KMK 1995, S. 56ff.).

Bei Einbeziehung des neuen Pflegesatzrechtes und einer stringenter Umsetzung durch die gesetzlichen Krankenkassen kann auch

mit Blick auf die Zukunft davon ausgegangen werden, daß hohe Liquidationsleistungen für den Träger der Klinik nicht unbedingt einen verstärkten Nutzen bringen werden. Quantitativ sei ergänzt, daß die Zahl der Privatversicherten im vergangenen Jahrzehnt um mehr als die Hälfte gestiegen ist. In der Regel liegt ihr derzeitiger Anteil bei über 20% aller Patienten. Die Zahl der Chefärzte ist hingegen im gleichen Zeitraum nicht angestiegen.

Gerade die zunehmende Diskrepanz zwischen der persönlichen Beteiligung des Chefarztes an der Behandlung und seinen Honorarforderungen (auch für Laborleistungen, Delegation von Behandlungen auf nachgeordnete Ärzte, radiologische Behandlungen, gerätebezogene Leistungen etc.) führt bei der immer angespannteren finanziellen Situation zu der berechtigten Forderung, das Liquidationsrecht in strikterer Weise als bisher an die Eigenhändigkeit des Chefarztes zu binden. Siebenstellige Bruttoeinkünfte aus Nebentätigkeiten sind keine seltene Ausnahme, wobei hier das grundständige Gehalt noch hinzugerechnet werden muß. Diese Umsatzzahlen sind sicher nicht mit dem Einkommen gleichzusetzen. Wieviel aber erwirtschaftet wird, bleibt weitgehend im Dunkeln und wird nicht in Haushaltsplänen im Titel Nebeneinkünfte ausgewiesen. Nur in Einzelfällen liegen einsehbare Aufstellungen vor (vgl. Anfragen von Bündnis 90/ Grüne(AL)/UFV Berlin) und Beantwortung durch den Senat von Berlin 1993 und 1994), welche aber aus personal- und datenschutzrechtlichen Gründen nicht den eigentlichen 'Verdienst' der Chefärzte offenlegen. Über die Höhe von Abführungen an den Klinikumsträger gibt es keine einheitlichen Regelungen. Nach der ärztlichen Gebührenordnung (Änderung durch das Gesundheitsstrukturgesetz) sind anstelle von 15% des ursprünglichen Honorar Betrags nunmehr 25% bei der Rechnungsstellung als Abgaben abzusetzen, alles andere ist weitgehend 'verhandlungsfähig'. Als Träger der Universitätskliniken bemühen sich die Länder krampfhaft, ihren Vorteilsausgleich zu erhalten (verbleibender Anteil am Nutzungsentgelt). Daß dies nicht mehr gelingt, haben die in *Tabelle 4* ausgewiesenen, größer werdenden Differenzen zwischen Nettoausgaben und Einnahmen deutlich gemacht. In den Jahren 1994 und 1995 wird sich mit Sicherheit die Schere weiter geöffnet haben.

Alles muß auf den Prüfstand

Strukturreform, Controlling, Effizienz und Leistungsbezogenheit sind im Kern die Elemente, mit deren Umsetzung es den Hochschulen gelingen kann, auch in Zukunft bei einer steigenden Nachfrage nach Studienplätzen und einer kalkulierbaren Ressourcenausstattung Kapazitäten zu sichern und ein Lehr- und Forschungsangebot bereitzustellen. Niemand kann heute sagen, wie letztendlich die Situation der Hochschulen in zehn Jahren aussehen wird. Dies betrifft selbstverständlich auch die Kapazitätsentwicklung bezogen auf ihren Ausbildungsumfang und zentral Verbesserung der Lehrqualität. Grundlegende Bedeutung hat in diesem Kontext die Ressourcenverteilung in allen Bereichen. Alles muß auf den Prüfstand mit dem Anliegen, in einem Höchstmaß Verteilungsgerechtigkeit herzustellen – dieser Grundsatz gilt sowohl für Makro- als auch für Mikrobereiche im Strukturgeflecht Hochschule.

Klammert man zunächst die Hochschulmedizin aus, so zeichnen sich – wenn auch viel zu langsam – erste Schritte in die richtige Richtung ab. Es fehlen aber grundlegende gesetzliche Veränderungen und konkrete weiterreichende Vereinbarungen, die den Hochschulen mehr Autonomie und mehr Planungssicherheit gewährleisten, um die steigenden Bedarfe mit umgebauten Kapazitäten bewältigen zu können.

Betrachtet man das Hochschulwesen als Ganzes – was hier zunächst unter haushaltssystematischen Gesichtspunkten geschehen ist – dann stellt sich zentral die Frage nach den Gründen für die bisherige Ausblendung der Hochschulmedizin aus der bildungspolitischen Diskussion und ihre anhaltende Reformresistenz.

Einige Abseitsfallen in der bildungspolitischen Diskussion

Die einen sparen an Wissenschaft und Bildung, die anderen protestieren dagegen, eine seriöse Diskussion findet zwischen beiden Parteien nicht statt, vor allem die Sparer geben sich wortkarg und führen als Argument nur die leeren Kassen an. Dies führt nun andererseits dazu, daß die Argumente der Protestierer, die alle letztlich auf andere Sparprioritäten hinauslaufen, kaum ernsthaft geprüft werden. Sie werden gelegentlich wahllos in die Öffentlichkeit gestreut, argumentative Selbstdisziplin scheint nicht notwendig, Erfolg ist ihnen trotz oder wegen dieser Schwächen nicht beschieden. Wenn im Folgenden einige Argumente unter die Lupe genommen werden, so hat dies durchaus etwas Spielerisches, es muß unklar bleiben, ob es darauf überhaupt ankommt. Andererseits kann dies der Debatte die oft vorhandene Verkniffenheit ersparen.

Nehmen wir als erstes die standortpolitische Variante der Forderung nach mehr Geld für die Hochschulen. Genüßlich wird darauf hingewiesen, daß Deutschland einerseits als rohstoffarmes Land auf Wissenschaft als Produktivkraft angewiesen ist, andererseits mit seinen Ausgaben für den Hochschulbereich gegenüber seinen Konkurrenten hoffnungslos abgeschlagen dasteht. Daß hier mehr Geld her muß, scheint plausibel. Sehen wir einmal von den Problemen internationaler Vergleiche ab, die im unterschiedlichen Zuschnitt des jeweiligen Hochschulbereiches begründet sind, so ist schon eine enge Verbindung von Ausgaben für Hochschulen und ökonomischer Situation nicht ersichtlich. Deutschland steht wirtschaftlich bedeutend besser da, als es sein Platz auf den Rangskalen der Hochschulfinanzierung erwarten läßt, und jeder weiß,

daß jene Länder, die (nach üblichen Kriterien) ökonomisch erfolgreicher sind, vielleicht mehr für ihr Hochschulsystem ausgeben, aber auch über ein qualitativ anderes Hochschulsystem verfügen, deren Charakteristika von großen Teilen der Protestfraktion strikt abgelehnt werden. Sich auf die standortpolitische Argumentation ernsthaft einzulassen, könnte anstatt zu mehr Geld jedoch eher zu einem anderen Hochschulsystem führen.

Dem könnten zumindest natur- und technikwissenschaftliche Fachbereiche – zumindest allgemein gesehen – gelassen entgegensehen, auch wenn sie sich im Detail mit kritischen Fragen konfrontiert sehen. Anders die übrigen Bereiche. Ein Zusammenhang vom Stand der Wirtschaftswissenschaften und der wirtschaftlichen Situation kann kaum behauptet werden, und in der wirtschaftspolitischen Diskussion wird von wissenschaftlicher Seite eher ein politisches Handlungsdefizit als ein Theorie- oder Forschungsdefizit beklagt. Dies gilt auch für die Sozialwissenschaften, die sich mehr mit den Folgen ökonomischer Krisen beschäftigen als mit ihrer Bekämpfung, wenn sie sich einer sozial- und wirtschaftspolitischen Vereinnahmung zu Steuerungszwecken nicht überhaupt entziehen, mal nolens, mal volens. Auch sie können also aus einer standortpolitischen Argumentation keinen Honig ziehen. Noch schlimmer steht es dabei um die Geisteswissenschaften. Wenn sie sich nicht als sog. weiche Standortfaktoren oder exportorientierte Wegbereiter in fremde Märkte begreifen (und damit teilweise an ihre kulturimperialistischen Komponenten erinnert werden) und damit ebenso ambivalenten und vagen Erfolgskriterien unterwerfen wollen, sollten sie sich dieser Protestargumentation nicht anschließen.

Wer der standortpolitischen Argumentationsfalle entgehen will, redet lieber von der Gesellschaft oder dem gesellschaftlichen Bedarf, die oder der verstärktes Engagement für die Hochschulen notwendig machen soll. Es werden in diesem Zusammenhang auch eine Reihe von Problemen benannt, die ihrer wissenschaftlichen Analyse und darauf folgender praktischer Lösung harren, es bleibt aber unklar, ob die Gesellschaft diese Fragen so ernst nimmt wie die Wissenschaft und ob sie bei der Problemlösung so große Hoffnungen in diese setzt, wie diese naturgemäß in sich selbst. Die Hauptschwäche dieser Argumentation ist, daß keiner weiß, wer oder was nun die Gesellschaft ist und wie man

deren Bedarf mißt. Die Politik scheint, wie der Sparkurs zeigt, vom gesellschaftlichen Bedarf oder zumindest von den Prioritäten der Bedarfe ein anderes Bild zu haben als die Wissenschaft. Deren eigene Erfolgskriterien taugen zwar zur Bewertung von wissenschaftlichen Leistungen, für die Bewertung gesellschaftlicher Prioritäten sind sie nicht geeignet. Zu unterschiedlich sind zudem die Nutzer wissenschaftlicher Erkenntnisse und wissenschaftlicher Qualifikationen. Eine konsequente Alternative bietet die neoliberale Argumentation, die auf den Markt setzt und gesellschaftlichen Bedarf in monetäre Nachfrage übersetzt. Bislang gilt: *tertium non datur*, und wer den Markt ablehnt (und dafür gibt es gute Argumente), muß die Frage einer Bewertung gesellschaftlicher Bedarfe dennoch beantworten, will er sich nicht dem Verdacht aussetzen, lediglich seinen Besitzstand zu wahren und als eine der vielen Gruppen um den staatlichen Topf zu buhlen. Abgesehen davon, daß die Kritiker einer Marktlogik dieses Bewertungsproblem übersehen, bedienen sie sich oft eines seltsam losgelösten kritischen Vokabulars. Es ist von Profitgier, Profitlogik, den Reichen usw. die Rede. Dieses Vokabular verdankt sich einer theoretischen Basis, die nicht nur für die Diskussion systemimmanenter Lösungen untauglich ist, weil sie diese für unmöglich hält, sondern sie ist bereits weit vor 1989 zwar mehr verdunstet, als argumentativ erledigt, sie wird aber kaum noch von einem der Kritiker ernsthaft bemüht und verteidigt. Was bleibt, ist das Vokabular, das nun die Last der Argumentation trägt. Das Vokabular lebt von einer generellen und zugleich verschwiegenen Alternative zum Markt, der Marxschen „freien Assoziation der Produzenten“, einer Alternative, die im Verteilungskampf um mehr Geld für die Hochschulen reichlich abstrakt ist.

Was die pauschale Kritik der Marktlogik zur Abseitsfalle machen kann, ist die Tatsache, daß die große Nachfrage nach Forschung und wissenschaftlicher Qualifikation selbst marktinduziert ist. Die StudentInnenberge und Hochplateaus verdanken sich kaum der gestiegenen Neigung zur Wissenschaft, eher dem Wunsch nach einem besseren, sichereren und gehaltsträchtigeren Arbeitsplatz, vielleicht sogar dem Wunsch, wohlhabender zu werden, als es andere sind, ein Motiv, das bei vielen, die mehr Geld für die Bewältigung der Ausbildungsaufgabe fordern, anrühlich ist. Ähnliches gilt für die Forschung, zumal für alles, was unter Anwen-

dungsorientierung zu rubrizieren ist. Kritiker der Marktlogik könnten konsequenterweise genauso die Nachfrage an das Hochschulsystem kritisieren wie den Sparkurs.

Diese Inkonsistenz zeigt sich auch in der pauschalen Abwehr der Marktlogik bei der hochschulinternen Prioritätensetzung und Leistungsbewertung: Mehr Geld wird im Namen der anonymen Gesellschaft, die marktwirtschaftlich dominiert wird, gefordert, intern sollen aber andere Maßstäbe gelten, gerechtfertigt wird diese Differenz nicht.

Bleibt zum Schluß ein vager Verdacht zu erwähnen, der gegenüber all jenen zu erheben ist, die sich nicht der standortpolitischen oder marktwirtschaftlichen Argumentation, ergänzt um ein Konzept der marktkomplementären Infrastrukturen und eines Konzeptes der öffentlichen Güter, bedienen. Es ist der Verdacht eines verschwiegene Elitismus, der schon Humboldt nicht fremd war: Ist die Elite nur gebildet genug, geht's auch dem Volk gut. In der Logik, nach der all die vielen, die ihre Popkonzerte kostendekkend über die Eintrittskarten und den unfreiwilligen Genuß von Werbeblöcken finanzieren, über die Steuern den Opernbesuch der oberen Zehntausend subventionieren müssen, soll sich auch Wissenschaft der Profanität kommerzieller Überlegungen entziehen. Auch dies eine Abseitsfalle, wenn jene, für die dies alles gut sein soll, bei genauem Hinblicken auf die Leistungen der Wissenschaft grimmig mit der Steuerkarte drohen. Am ehrlichsten ist noch die Argumentation, die als Investitionsanreiz nicht nur Steuererleichterung, Billigboden und Billiglöhne, sondern auch subventionierte Hochkultur begreift, da kommt dann via Bruttosozialprodukt wenigstens theoretisch noch was für alle bei rum.

Das Vermeiden von Abseitsfallen wird von jeder Fußballmannschaft fleißig geübt, das vermeintlich leichte Tor wird sonst nicht anerkannt und zum Ansatzpunkt von Gegenangriffen. Für die Hochschulen sollte dies auch gelten, nicht nur intern, sondern auch nach draußen kann Logik und Konsistenz der Argumentation nichts schaden. Wie schon gesagt, es kann bezweifelt werden, ob überhaupt ernsthaft diskutiert wird, die Entscheidungen fallen nun mal – und das hat Wissenschaft wahrlich ausführlich analysiert –, nicht (-mehr, noch nicht?) in diskursiven Prozessen einer republikanischen Öffentlichkeit. Wo kein Schiedsrichter ist, kann auch unvorsichtig gebolzt werden.

Tragen Akademiker die Kosten ihrer Ausbildung? Sind Studiengebühren unsozial?*

1. Vorbemerkungen

Die öffentliche Hochschulfinanzierung wird seit langem mit dem „Bürgerrecht auf Bildung“ und der Forderung nach Chancengleichheit im Bildungswesen in Verbindung mit der Hoffnung auf verringerte Einkommensdisparitäten begründet. Sie ist in den letzten Jahren zunehmend in die wissenschaftliche und politische Diskussion geraten. Dazu haben das „Diktat der leeren Kassen“ genauso beigetragen wie auch die Zweifel an der Zielerreichung und den Auswirkungen der öffentlichen Hochschulfinanzierung auf die Qualität von Forschung und Lehre im deutschen Hochschulsystem.

Wenig beachtet werden hingegen die Umverteilungswirkungen, die entstehen, wenn die Nutznießer und Zahler der Hochschulausbildung auseinanderfallen. Ein mehrjähriges umfassendes, von der Hans-Frisch-Stiftung finanziell unterstütztes Forschungsprojekt unter meiner Leitung am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, hat sich eingehend mit diesen Effekten beschäftigt. Unter Berücksichtigung von Effizienzaspekten führen die Ergebnisse zu einem fundierten Reformvorschlag der Hochschulfinanzierung.

* Zusammenfassende Ergebnisse des Forschungsprojekts „Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland – Personale Inzidenz im Quer- und Längsschnitt“, unterstützt von der Hans-Frisch-Stiftung (8/93).

2. Umverteilungswirkungen der öffentlichen Hochschulfinanzierung

Wer nutzt in welcher Höhe „unentgeltlich“ angebotene öffentliche *Hochschulleistungen*?

Wer trägt die *Lasten* dieser Leistungen?

Welche *Nettoeffekte* der staatlichen Hochschulfinanzierung folgen daraus?

Eine detaillierte Antwort auf diese wichtigen Fragen kann bisher niemand geben. Für die Bundesrepublik liegen lediglich zwei ältere Untersuchungen vor, die zudem wenig differenziert, unvollständig und methodisch verbesserungsbedürftig sind. Die Klärung der aufgeworfenen Fragen ist aber eine der entscheidenden Voraussetzungen für eine sachliche Diskussion der aktuellen Reformansätze zur Finanzierung der Hochschulen unter dem Blickwinkel der Effizienz- und Umverteilungswirkungen. Das Forschungsprojekt geht den Fragen im Rahmen einer Jahresanalyse (Querschnitt) und Lebensbetrachtung (Längsschnitt) nach und kommt zu überraschenden Ergebnissen.

2.1 *Wer nutzt und wer bezahlt das Hochschulsystem innerhalb eines Jahres?*

✕ Im Querschnitt beziehen sich die Verteilungseffekte auf den *Herkunftshaushalt* eines Studierenden. Die Leistungen werden also nicht dem Studenten alleine zugerechnet, sondern ihm und seinen Eltern, unabhängig davon, ob er noch bei den Eltern wohnt oder nicht. Diese Zurechnung läßt sich damit rechtfertigen, daß der Haushalt die kleinste wirtschaftende Einheit darstellt und viele Eltern ihre Kinder auch während der Hochschulausbildung finanziell unterstützen. Zudem müßten sie in alternativen Bildungssystemen die Kosten des Studienplatzes ihrer Kinder mitfinanzieren und sind insofern indirekte Nutznießer „kostenloser“ Hochschulausbildung. Umgekehrt erzielen die Studierenden während des Studiums (von Ferienjobs und Nebentätigkeiten abgesehen) i.d.R. noch kein eigenes Einkommen und tragen somit – im Gegensatz zu ihren verdienenden Eltern – auch noch nicht (bzw. nur in vernachlässigbarer Größenordnung) über ihre allgemeine

Abgabenlast zur Finanzierung der von ihnen in Anspruch genommenen Leistungen bei.

- ✗ Die Herkunftshaushalte werden zum einen in eine hohe, gehobene, mittlere und untere Einkommensschicht unterschieden, zum anderen nach der sozialen Stellung in Arbeiter, Beamte, Angestellte, Selbständige und Nichterwerbstätige. Die Einordnung erfolgt nach der vom Deutschen Studentenwerk im Rahmen der Sozialerhebungen durchgeführten Einteilung.

Die Analyse berücksichtigt auf der *Leistungsseite* zunächst alle *realen* Ausgaben (jährliche Kosten eines Studienplatzes), wobei für die Lehre an wissenschaftlichen Hochschulen 60% der Ausgaben (ohne eigene Einnahmen der Universitätskliniken) berücksichtigt werden, und gewichtet sie nach Fächergruppen und Studienbeteiligung. Hinzu kommen alle *monetären* Leistungen (BAföG, Kindergeld, Stipendien, Zuschüsse zu Studentenwerken usw.) für Studierende.

Im Gesamtergebnis beziehen Studierende aus Familien mit niedrigem Einkommen und Arbeiterhaushalten im Untersuchungsjahr 1983 mit etwa 12.800 DM die höchsten Leistungen gegenüber hohen Einkommens- und sozialen Schichten mit rund 11.700 DM. Rechnet man allerdings alternativ nicht mit der damals gültigen BAföG-Regelung als Vollzuschuß, sondern mit dem gegenwärtigen BAföG als hälftigem Darlehen, so zeigen sich zwischen den Einkommensschichten und sozialen Gruppen kaum noch Unterschiede in der Höhe der in Anspruch genommenen Leistungen. Ein erhöhter Darlehensanteil beim BAföG führt also im Querschnitt zu einer gleichmäßigeren Verteilung der lehrbezogenen Hochschulausgaben.

Ein Vergleich der Leistungsarten zeigt, daß die monetären Zuwendungen erwartungsgemäß mehr den unteren Einkommensgruppen zukommen, während die realen Leistungen verstärkt von höheren Einkommensbezieheren genutzt werden. Dies erklärt sich durch signifikante Unterschiede in der Nachfrage nach einzelnen Studiengängen bei gleichzeitig unterschiedlich hohen Kosten pro Studienplatz. So wird der teuerste Studiengang Medizin mit lehrbezogenen Ausgaben von über 20.000 DM pro Jahr von Studenten aus hohen Einkommensschichten, Beamten- und Selbständigen-

haushalten am häufigsten belegt, von der niedrigen Einkommensschicht und den Arbeiterhaushalten am seltensten nachgefragt.

Da die Hochschulleistungen aus dem allgemeinen Staatsbudget finanziert werden, ist die generelle *Abgabelast* der privaten Haushalte mit jenem Anteil zu berücksichtigen, der der Finanzierung der zugerechneten Hochschulausgaben entspricht, d.h. knapp 2% der gesamten Abgabelast. Die Studie differenziert nach 38 Einnahmearten und ermittelt über ein spezifisches Zurechnungsverfahren, daß das gesamte Abgabensystem die privaten Haushalte weitgehend proportional belastet. Dies bedeutet, daß das Verhältnis der (hochschulbezogenen) allgemeinen Abgabelast zum Bruttoeinkommen über alle Einkommensschichten und sozialen Gruppen weitgehend konstant bleibt. Dieser überraschend proportionale Verlauf kann mit der gegenseitigen Kompensation der Regressionswirkung indirekter Steuern mit den progressiven Effekten der direkten Steuern erklärt werden. Die Belastung privater Haushalte zur Finanzierung öffentlicher Hochschulen wächst damit zwar absolut mit zunehmendem Einkommen, in Relation zum Bruttoeinkommen verteilt sie sich aber fast gleichmäßig auf die Einkommensschichten und sozialen Gruppen.

Im *Nettoeffekt* kommt es trivialerweise zu einer Umverteilung von Haushalten ohne Studierende hin zu Familien mit Studierenden. Der geringe Anteil der Hochschulausgaben an den Gesamtausgaben von rund 2% entspricht einer durchschnittlichen jährlichen hochschulbezogenen Abgabelast pro Haushalt von rund 450 DM. Dieser Betrag, den natürlich auch Haushalte mit Studierenden tragen müssen, reicht bei weitem nicht aus, um die von ihnen genutzten Leistungen zu finanzieren. Die absoluten Nettovorteile dieser Haushalte liegen bei der 1983 gültigen BAföG-Regelung in einer Größenordnung von 10.600 DM für die gehobene Einkommensschicht bis 12.600 DM für die niedrige Einkommensschicht. Die Spanne von 2000 DM schrumpft auf 400 DM, wenn man die gegenwärtig gültige BAföG-Regelung heranzieht.

Damit kommt es in jedem Falle innerhalb der Haushalte mit Studierenden sowohl bei den Einkommensschichten als auch bei den sozialen Gruppen zu einer sichtbaren Umverteilung von oben nach unten. Obwohl damit dem Ziel einer größeren Chancengerechtigkeit entsprochen wird, werden die Chancen – nicht nur was die Wahl der Studienfächer betrifft – ungleichmäßig genutzt: Die

niedrige Einkommensschicht sowie die Arbeiter- und Nichterwerbstätigenhaushalte sind im Vergleich zu ihrem Anteil an allen Haushalten an den Hochschulen eindeutig unterrepräsentiert. Im übrigen tragen deshalb diese Gruppen ohne studierende Kinder insgesamt überproportional zur Finanzierung der Hochschulleistungen bei. Angemerkt sei außerdem, daß die ungleiche Nutzung der Hochschulen über die Einkommensschichten und sozialen Gruppen hinweg in Deutschland sich deutlich unterscheidet von der Situation in anderen Staaten, etwa in Japan, wo solche Unterschiede kaum zu erkennen sind.

2.2 *Welche Verteilungseffekte ergeben sich in einer Lebensbetrachtung?*

In einer Lebensbetrachtung stehen nicht länger die *Herkunfts*haushalte der Studierenden, sondern die *Akademiker* verschiedener Fachrichtungen im Mittelpunkt des Interesses. Die Nutzung der realen und monetären öffentlichen Hochschulleistungen fällt dabei zumeist in die Studienzeit. Einige Leistungen fallen aber erst später an. Dazu gehören die Anrechnung der Studienzeit auf das Dienstalster bei Beamten und in der Gesetzlichen Rentenversicherung bei Angestellten. Zur Hochschulfinanzierung trägt jeder Akademiker vor allem während seines Erwerbslebens über seine anteilige allgemeine Abgabelast bei.

Analog zur Vorgehensweise im Querschnitt ist in drei Schritten (1) die absolute Höhe der vom Akademiker genutzten *Leistungen* (einschließlich, soweit betroffen, der Anrechnungsvorteile) zu bestimmen, (2) die hochschulbezogene *Finanzierungslast* während des Erwerbslebens zu ermitteln und (3) diese Abgaben in einer *Nettobetrachtung* den in Anspruch genommenen Leistungen gegenüberzustellen. Auf diese Weise kann berechnet werden, inwieweit ein Akademiker die von ihm genutzten Leistungen über seine hochschulbezogene Abgabelast während des Erwerbslebens selbst trägt.

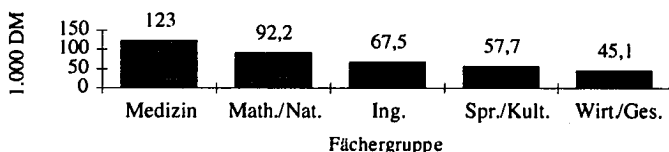
Von den insgesamt fünf betrachteten Fächergruppen der Sprach- und Kulturwissenschaften, Mathematik und Naturwissenschaften, Medizin, Ingenieurwissenschaften, Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaften verursacht ein Absolvent der Medizin mit etwa 180.000 DM (BAföG-Regelung von 1983) die höchsten *Ausgaben*, ein Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaftler mit

rund 74.000 DM die geringsten. Die Unterschiede sind weniger durch die monetären Leistungen (einschließlich der Anrechnungsvorteile) bedingt als vielmehr durch die bereits im Querschnitt festgestellten unterschiedlichen Kosten pro Studienplatz sowie die unterschiedlichen Studienzeiten in den einzelnen Fächern.

Voraussetzung zur Ermittlung der hochschulbezogenen *Abgablast* während eines akademischen Erwerbslebens ist die Berechnung des Lebenseinkommens nach Fächergruppen. Ausgehend von bekannten Einstiegs- und Durchschnittseinkommen für typische Berufe der einzelnen Fächergruppen wurden die Lebenseinkommen in Anlehnung an das durchschnittliche Alter-Einkommens-Profil von Akademikern simuliert und die hochschulbezogene Finanzierungslast für jedes Erwerbsjahr ermittelt. Da ein Mediziner mit (undiskontiert) 5,6 Mio. DM das höchste durchschnittliche Lebenseinkommen aller Fächergruppen erreicht, trägt er mit (ebenfalls undiskontiert) 57.300 DM auch am meisten zur öffentlichen Hochschulfinanzierung bei. Ein Sprach- und Kulturwissenschaftler, der „nur“ auf ein durchschnittliches Lebenseinkommen von 1,9 Mio. DM kommt, leistet mit 19.600 DM den absolut geringsten Beitrag.

Entscheidend für unsere Fragestellung ist aber, welcher *Nettoeffekt* sich aus dem Vergleich von Lasten und empfangenen Leistungen ergibt. Dabei zeigt sich, daß die hochschulbezogene Finanzierungslast in keiner Fächergruppe ausreicht, um die empfangenen Leistungen auch nur annähernd zurückzuzahlen. Aus *Abbildung 1* geht hervor, daß die (undiskontierten) Nettovorteile für

Abbildung 1: Nettovorteile öffentlicher Universitätsfinanzierung für einen Akademiker in der Lebensbetrachtung¹



¹ empfangene lehrbezogene Hochschuleleistungen abzüglich hochschulbezogener Lebensabgablasten, undiskontiert

einen Akademiker zwischen 45.100 DM (Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaften) und 123.000 DM (Medizin) betragen.

Auch unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen BAföG-Novellierung mit einem hälftigen Darlehensanteil liegen die Nettovorteile nur unwesentlich unter diesen Werten. Einige Variantenberechnungen (etwa Simulation der realen Einkommensentwicklung, Einbeziehung der Finanzierungslasten der Eltern, Differenzierung nach wissenschaftlichen Hochschulen und Fachhochschulen, Hochrechnen auf die aktuelle Hochschulsituation) stützen das *Ergebnis*: Nichtakademiker mit durchschnittlich nur etwa zwei Drittel des Lebens Einkommens der Akademiker subventionieren Hochschulabsolventen erheblich.

Undiskontiert tragen Akademiker zwischen 24 und 40% der Ausbildungskosten selbst. Berücksichtigt man den unterschiedlichen zeitlichen Anfall von Nutzung und Zahllast und diskontiert beide Größen auf den Gegenwartswert, so sinkt dieser Anteil aufgrund der erst später anfallenden Zahllast im Vergleich zu den zunächst empfangenen Leistungen während des Studiums auf 10 bis 20%. Mit anderen Worten: Die Nichtakademiker mit deutlich geringeren Lebens Einkommen übernehmen bis zu 90% der akademischen Ausbildungskosten. In der Lebensbetrachtung kommt es also – im Gegensatz zu einer lediglich auf die *Herkunft* des Studierenden abstellenden Querschnittsanalyse – zu einer eindeutigen Umverteilung „von unten nach oben“! Zudem werden kumulative Effekte ersichtlich: Z.B. kommen Medizinstudenten überproportional aus höheren Schichten, erzielen das durchschnittlich höchste Lebens Einkommen und sind zugleich die absolut größten Nettonutznier der öffentlichen Hochschulfinanzierung.

In Anbetracht dieser Ergebnisse erscheint die derzeitige Finanzierung des öffentlichen Hochschulwesens in einem völlig anderen Licht: Danach würde jede BAföG-Erhöhung den Nettovorteil der betroffenen Akademiker vergrößern, und es wäre „unsozial“, die Akademiker nicht generell an der Finanzierung der empfangenen Hochschulleistungen zu beteiligen. Bevor ein unter *Verteilungsaspekten* geeigneter Reformansatz zur Hochschulfinanzierung skizziert wird, sind indes noch einige Anmerkungen zur *Effizienz* unseres Hochschulwesens erforderlich, da diese Aspekte in der aktuellen Reformdiskussion von wesentlicher Bedeutung sind.

3. Auswirkungen der öffentlichen Hochschulfinanzierung auf die Effizienz des deutschen Hochschulsystems

Es gibt zahlreiche Belege für Ineffizienz und damit Verschwendung knapper Ressourcen im deutschen Hochschulsystem:

- im internationalen Vergleich überdurchschnittlich lange Studienzeiten,
- ein nur in Ausnahmefällen überdurchschnittliches Image der staatlichen Hochschulen,
- bürokratische Schwerfälligkeiten bei geringer Flexibilität der eingesetzten Mittel,
- hohe Abbrecherquoten,
- eine hohe Zahl arbeitsloser Akademiker bei gleichzeitig bestehendem Facharbeitermangel,
- Beschäftigung von Akademikern in wenig qualifizierten Berufsfeldern,
- Verdrängung von Nichtakademikern etwa in Sachbearbeiterpositionen, für die (bisher) keine Hochschulausbildung erforderlich war.

Offensichtlich erfolgt weder die Produktion des Gutes Hochschulausbildung selbst effizient (Produktionsineffizienz), noch stimmt das strukturelle und größenmäßige Angebot an ausgebildeten Akademikern mit der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt überein (Allokationsineffizienz). Die wesentliche Ursache für die aktuellen Probleme der staatlichen deutschen Hochschulen liegt in der fast vollständigen Auflösung des Verbundes von Nutzern (Studierenden), Anbietern (Hochschullehrern), Entscheidern (Politikern) und Zahlern (Steuerzahlern).

Die *Studierenden* sind die Nutznießer von Leistungen, die sie zum größten Teil nicht finanzieren. Sie unterliegen damit der sogenannten Fiskalillusion und fragen das vermeintlich kostenlose Angebot maximal bis zur Sättigungsmenge nach. Überlange Studienzeiten sind die Folge. Die *Hochschullehrer* bieten eine Ausbildung an, auf die die Studierenden als Nachfrager so gut wie keinen Einfluß haben. Sie können es sich daher leisten, an den Bedürfnissen der Studierenden und den Anforderungen des Arbeitsmarktes vorbei zu lehren und Lehre durch die höher renommierte Forschung zu substituieren. Zudem wird eine qualitativ

gute Lehre durch vermehrten Zulauf an Studenten und die damit verbundene Mehrbelastung gleichsam „bestraft“. Die *Politiker (und Ministerialbürokraten)* entscheiden fernab von den Hochschulen unter unvollkommenen Informationen über das Angebot. Die *Steuerzahler* schließlich finanzieren ein Gut, auf das sie keinen Einfluß haben und das sie größtenteils gar nicht in Anspruch nehmen.

Unter diesen Rahmenbedingungen ist Ineffizienz und Unzufriedenheiten *aller* Beteiligten geradezu vorprogrammiert. Das Gesamtsystem unterliegt einem eindeutigen Steuerungsdefizit, das das Verhalten aller beteiligten Akteure in unerwünschter Weise beeinflusst. Obwohl jeder am System Beteiligte sich rational verhält und seinem natürlichen Eigeninteresse folgt, stellen sich letztlich alle schlechter als bei einem Verbund von Nutzern, Zahlern, Anbietern und Entscheidern. Unter Effizienzaspekten muß eine Reform der Hochschulfinanzierung also zu einer Stärkung dieses Verbundes im deutschen Hochschulsystem beitragen.

4. Drei-Säulen-Modell als Reformvorschlag

Wenig geeignet zur Behebung der aufgezeigten Schwächen im deutschen Hochschulsystem sind gegenseitige Schuldzuweisungen der Beteiligten oder symbolische Maßnahmen, die an den Symptomen statt an den Ursachen ansetzen. Dazu gehören etwa eine Erhöhung der BAföG-Sätze, die Ausschreibung eines Preises für den in der Lehre engagiertesten Hochschullehrer, die Zwangsexmatrikulation von Langzeitstudenten, die Vorgabe von Semesterwochenstunden oder von unrealistischen Regelstudienzeiten. Stattdessen sollte eine Reform der Hochschulfinanzierung angestrebt werden, die auf drei integrierten Säulen aufbaut, nämlich Studiengebühren, Bildungsscheinen und Bildungsdarlehen.

Die *Studiengebühren* sollten als Nutzungsentgelte die lehr- und fächerbezogenen Kosten decken. Die Differenzierung nach Studienfächern schließt eine Quersubventionierung aus, die sonst die verursachten Kosten verschleiern würde. Dadurch würde zum einen das Kostenbewußtsein der Studierenden steigen und damit die nachfragebedingten überlangen Studienzeiten sinken. Zudem würden sogenannte „Scheinstudenten“ verschwinden. Unter der

Voraussetzung, daß die Studiengebühren nicht in den allgemeinen Staatshaushalt eingehen, sondern die Hochschulen *selbst* die unmittelbaren Empfänger sind, würde der gestärkte Verbund zwischen Nutzern und Anbietern für einen entsprechenden Wettbewerb der Universitäten um Studenten führen. Dies dürfte sich positiv auf die Qualität der Lehre auswirken, was noch durch einen engeren Verbund zwischen dem *einzelnen* Hochschullehrer und den Studierenden gefördert werden könnte, wenn man etwa an eine lehrbezogene Honorierung denkt. Ähnlich wie in den USA könnte die Bezahlung der Professoren dann neben einem fixen auch einen variablen Teil enthalten, der sich neben den Forschungsleistungen nach fundierten Evaluationskriterien bestimmt. In einem weiteren Schritt könnte man auch über privatrechtliche Leistungsverträge nachdenken.

Neben den positiven Auswirkungen auf die angebots- und nachfragebezogene Effizienz des Hochschulsystems würden durch Nutzungsentgelte auch die problematischen langfristigen Umverteilungseffekte beseitigt. Im übrigen ist die Bundesrepublik zur Zeit eines der wenigen OECD-Länder, das auf die Erhebung von Studiengebühren verzichtet. In einer Zeit knapper Kassen ist es wohl zudem absehbar, daß die weiter zunehmende Höherqualifizierung der Gesellschaft nicht mehr ausschließlich aus öffentlichen Mitteln finanziert werden kann.

Als eine *zweite Säule* einer Reform der Hochschulfinanzierung sollten *Bildungsscheine* eingeführt werden. Sie stellen als eine Art Stipendien eine staatliche Subvention dar, mit der sich die öffentliche Hand an den Kosten der Hochschulausbildung beteiligt. Unter Effizienzaspekten ist eine staatliche Beteiligung an der Hochschulfinanzierung indes nur insoweit begründet, als der Allgemeinheit Vorteile entstehen, die nicht bereits im höheren Einkommen eines Akademikers oder in dem individuellen Nutzen des Studiums gleichsam internalisiert sind. Inwieweit mit Hochschulbildung externe Erträge für die Gesellschaft verbunden sind, die bei einer ausschließlich privaten Finanzierung zu einer zu geringen Nachfrage junger Menschen nach Hochschulleistungen führen würde, ist allerdings höchst umstritten. Von einer höheren Bildung und einem besseren Demokratieverständnis, mit denen häufig eine staatliche Subventionierung begründet wird, profitieren schließlich auch die Akademiker selbst. Aus theoretischen

Überlegungen, aber auch aus der Beobachtung, daß junge Menschen sich auch an privaten Hochschulen mit entsprechenden individuell zu tragenden Lasten einschreiben, wird deutlich, daß die primären Nutznießer der Hochschulausbildung die Akademiker selbst sind, die hauptsächlich für sich selbst und nicht als Dienst für die Allgemeinheit ein Studium „auf sich nehmen“.

Letztlich muß eine Gesellschaft, vertreten durch ihre politischen Repräsentanten, selbst festlegen, was ihr das Studium oder auch einzelne Studienfächer wert sind, und danach den Nennwert der Bildungsscheine bemessen. So könnten etwa Bildungsgutscheine mit höheren Nennwerten an besonders erfolgreiche Studierende ausgegeben werden. Dies entspräche dann der bereits heute gängigen Vergabe öffentlich finanzierter Stipendien z.B. durch die Begabtenförderungswerke. Wie in Dänemark üblich, ließe sich der Bildungsgutschein zeitlich (etwa auf die Regelstudienzeit) beschränken, um den Studierenden einen zusätzlichen finanziellen Anreiz zu einem zügigen Abschluß zu geben. Ist der Bildungsgutschein abgelaufen, müßte der Studierende die Kosten seines Studiums vollständig selbst tragen.

Wünschenswert wäre eine Finanzierung der Scheine über die Aufhebung von Kindergeld und entsprechenden ausbildungsbezogenen Freibeträgen der Eltern. Da die Studierenden die eigentlichen Nutznießer der akademischen Bildung sind, kämen ihnen die entsprechenden Beträge (derzeit nach DSW-Berechnungen etwa 300 DM monatlich) direkt über Bildungsscheine zugute. Allerdings erfordert ein solches Vorgehen grundsätzlich eine Änderung des Unterhaltsrechts, was politisch nur schwer durchsetzbar sein dürfte.

Mit Hilfe dieses Instruments könnte (bei entsprechender Änderung der Rahmenbedingungen) ein Hochschulmarkt entstehen, der zu einer zusätzlichen Stärkung des oben beschriebenen Verbundes beitragen könnte. So könnte Hochschulen das Recht eingeräumt werden, sich ihre Studenten selbst auszusuchen, wie auch umgekehrt Studierende sich bei der Hochschule ihrer Wahl bewerben könnten. Auf diese Weise entstünde ein Wettbewerb zwischen den Hochschulen um die besten Studenten. Eine planwirtschaftliche Instanz wie die ZVS könnte sich damit erübrigen. Sind die Studenten an einer Hochschule angenommen, erhalten sie einen Bildungsgutschein, den sie bis zur Regelstudienzeit

jedes Semester bei der Rückmeldung vorlegen und sich auf ihre Gebühren anrechnen lassen können. Die Hochschulen selbst refinanzieren sich wiederum durch die Einreichung der Gutscheine beim Staat.

Das wesentliche Argument gegen ein solches System der Hochschulfinanzierung aus den beiden Elementen Studiengebühren und Bildungsscheinen geht davon aus, daß Kinder aus unteren Einkommensgruppen sich aus finanziellen Gründen kein Studium leisten können. Um dem zu begegnen und um gleichzeitig die Chancengleichheit beim Hochschulzugang gegenüber dem heutigen System zu *erhöhen*, muß eine *dritte Säule* der Hochschulfinanzierung integriert werden. Danach erhält jeder Studierende über den Bildungsschein hinaus einen Rechtsanspruch auf ein subsidiär staatlich vermitteltes *Bildungsdarlehen*, soweit er seine Studiengebühren und Lebensunterhaltskosten nicht anderweitig finanzieren kann. Die maximale Höhe richtet sich dabei nach dem durchschnittlichen Bedarf eines Studierenden zum Lebensunterhalt, etwa nach den Sozialerhebungen des Deutschen Studentenwerks sowie nach den jeweils zu entrichtenden Studiengebühren.

Dieses Darlehen ist nach Studienende einkommensabhängig einschließlich der marktüblichen Zinsen zurückzuzahlen. Die Bindung der Rückzahlung der Darlehensschuld an die spätere Einkommenshöhe ist notwendig, um zu verhindern, daß begabte junge Menschen auf ein Studium verzichten, weil sie sich aufgrund einer unsicheren beruflichen Zukunft nicht verschulden können oder wollen. Ferner sollte die Rückzahlung – im Gegensatz zur „Akademikersteuer“, die einen prozentualen Aufschlag für Akademiker auf die Einkommensteuer darstellt – auch in einer direkten Beziehung zur aufgenommenen Darlehenssumme stehen. Soweit einige Akademiker mit unterdurchschnittlichem Einkommen ihre Schuld nicht zurückzahlen würden, könnte ein Risikopool innerhalb der Gruppe der Akademiker gebildet werden. Absolventen mit einem überdurchschnittlichen Einkommen müssen so unter Umständen bis zu einer Obergrenze auch mehr als ihre eigene Darlehensschuld zurückzahlen. Die Alternative bestünde in einer staatlichen Finanzierung des entstehenden Defizits, die einer zusätzlichen Subventionierung von Akademikern gleichkäme. Im Bemühen um eine Verwaltungsvereinfachung

sollte die Rückzahlung der Darlehen über die zuständigen Finanzämter erfolgen und keine neue behördliche Einrichtung für die Erhebung geschaffen werden.

Im Unterschied zum heutigen BAföG-System würde das Darlehen zur Bestreitung aller ausbildungsbedingten Kosten ausreichen, so daß kaum mehr Anreize zu studienzeitverlängerndem Jobben bestehen. Zudem könnten auch diejenigen ein Studium aufnehmen, die zwar aufgrund der Höhe des Einkommens der Eltern nicht BAföG-berechtigt sind, von ihren Eltern jedoch keine ausreichende Unterstützung bekommen und ihren Rechtsanspruch (aus verständlichen Gründen) nicht einklagen wollen. Ferner würde auch die Eigenverantwortung der Studierenden gestärkt werden, die in ihre Zukunft investieren. Im übrigen sind dauerhafte Abschwächungseffekte nach allen Erfahrungen im Inland (etwa bei früheren Umstellungen vom BAföG-Zuschuß auf Darlehen) und vor allem im internationalen Vergleich mit Darlehenslösungen nicht zu erwarten. Im Gegenteil ist über die gestärkte Selbstverantwortung mit einer gleichmäßigeren Bildungsbeteiligung zu rechnen.

5. Abschließende Bemerkungen

Ein *integriertes* Drei-Säulen-Modell aus Studiengebühren, Bildungsscheinen und Bildungsdarlehen würde zum einen die problematische Subventionierung von überdurchschnittlich verdienenden Akademikern durch geringer verdienende Nichtakademiker auf jenes Maß reduzieren, das durch den Anteil der externen Effekte für die Gesellschaft an den Gesamterträgen der Hochschulausbildung erforderlich ist. Zum anderen würde dieser Reformvorschlag über eine Stärkung des Verbundes zwischen Nutzern, Zahlern, Anbietern und Entscheidern wesentlich zur Steigerung der Effizienz im deutschen Hochschulsystem beitragen. Die Qualität der Lehre und über den entstehenden Wettbewerb auch die Qualität der Forschung dürfte dabei ebenso steigen, wie sich die Studienzeiten verkürzen würden. Gleichzeitig dürfte dieses Konzept auch aus dem Gesichtspunkt der Verbesserung der Startchancengerechtigkeit dem gegenwärtig praktizierten überlegen sein.

Trotz der vorherrschenden Unzufriedenheit aller Beteiligten am derzeitigen System bleibt abzuwarten, inwieweit ein solches Reformmodell in die Praxis umgesetzt werden kann. Alleine der Begriff „Studiengebühren“ stellt in der aktuellen hochschulpolitischen Diskussion ein Reizwort dar, das massive Widerstände der Studierenden, aber auch der Politiker und zum Teil der Hochschullehrer hervorruft. So ist zu befürchten, daß noch ein weiter Weg bis zu der allgemeinen Einsicht zurückzulegen ist, daß das *Nichterheben* von Studiengebühren nicht nur ineffizient, sondern wegen der fragwürdigen langfristigen Umverteilungswirkungen auch „unsozial“ ist. Entscheidend dabei ist, daß Studiengebühren nicht isoliert zu sehen sind, sondern *im Kontext eines integrierten Gesamtmodells* zu beurteilen sind, das auch die Finanzierung der Lasten einbezieht. Der jüngste erfolgreiche Protest französischer Studenten gegen Darlehenslösungen zeigt indes, daß sich die Politik gegen Partikularinteressen in der Regel nicht durchsetzt. Wer läßt sich schon gerne traditionelle Besitzstände nehmen?

Neuordnung der Hochschul- und Studienfinanzierung: Was ist von Studiengebühren zu erwarten?

1. Einleitung

Der Hochschulbereich steht in mehrfacher Hinsicht vor einer größeren Reform. Dies gilt sowohl für die Studienfinanzierung als auch für die Hochschulfinanzierung. Bei der Studienfinanzierung haben die Kultusministerkonferenz und die Bundesregierung die Einsetzung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe vereinbart, die ein Reformmodell erarbeiten soll. Für die Hochschulfinanzierung werden seit einiger Zeit wieder verstärkt die Einführung von Studiengebühren diskutiert oder Überlegungen zur Einführung von Bildungsgutscheinen angestellt.

Beiden Bereichen ist gemeinsam, daß sie mit einer unzureichenden Finanzausstattung zu kämpfen haben und/oder die vorhandenen Mittel ineffizient eingesetzt werden. Bezogen auf den Bereich der Lehre und des Studiums bedeutet dies, daß es an den deutschen Hochschulen kaum möglich ist, ein Studium in der vorgesehenen Regelstudienzeit zu absolvieren. Hierfür sind sowohl die Anbieter als auch die Nachfrageseite mitverantwortlich. Neben der unzureichenden Finanzausstattung der Hochschulen, die sich in unzureichenden Sach- und Personalkapazitäten ausdrückt, sind hier weiterhin die Studien- und Prüfungsordnungen sowie die Studien- und Prüfungsgestaltung zu nennen. Auf der Nachfrageseite ist ebenfalls die unzureichende Finanzausstattung durch staatliche und elterliche Unterstützungsleistungen zu nennen, die über verstärkte Erwerbstätigkeit kompensiert werden müssen,

was die zielgerichtete Konzentration auf das Studium zumindest behindert.¹ Die entscheidende Frage lautet somit: Wie kann die Effizienz des Studiums insgesamt verbessert werden, und wie können zusätzliche Mittel akquiriert werden?

Die Ausbildungsförderung ist nach einer nur kurz währenden Verbesserung 1990 wieder im Abwärtstrend. Die BAföG-Ausgaben sind zwischen 1991 und 1995 von 3,0 auf 2,2 Mrd. DM gesunken, 1997 dürften sie bei 1,8-1,9 Mrd. DM liegen. In den östlichen Ländern wurden 1991 fast alle Studierenden gefördert, 1995 nur noch rund 30%. Im Westen waren es 21 bzw. 19%. Dies ergibt für 1995 eine bundesweite Gefördertenquote von 16% aller Studierenden. Durch das 18. BAföG-Änderungsgesetz wurde die Förderungshöchstdauer grundsätzlich auf 7 oder 8 Semester an Fachhochschulen und 9 Semester an Universitäten festgelegt, wobei die darüber hinaus erforderliche und begründete Förderung nur noch als verzinster Darlehen gewährt wird.

2. Effizienzsteigerung bei der Studienfinanzierung

In einem effizienten Studienfinanzierungssystem dürfte es für die Studierenden lediglich zwei Hauptquellen zur Finanzierung des Lebensunterhaltes und der Studienkosten geben, nämlich die Eltern und die staatliche Ausbildungsförderung. In der Realität macht der Elternbeitrag knapp die Hälfte des studentischen Budgets aus. In Westdeutschland ist die zweitwichtigste Finanzierungsquelle mit knapp 30% die eigene Erwerbstätigkeit, während die Ausbildungsförderung nur noch 13% des studentischen Budgets abdeckt.² Die Bedeutung der Ausbildungsförderung hat da-

-
- 1 Hinsichtlich der Erwerbstätigkeit von Studierenden sind verschiedene Einschränkungen bzw. Ergänzungen vorzunehmen. Eine Erwerbstätigkeit, die sich z.B. direkt oder indirekt auf das Studium bezieht oder darauf ausgerichtet ist, zusätzliche, von den Hochschulen nicht vermittelte Qualifikationen zu erwerben, ist als positiv anzusehen. Soweit jedoch die Erwerbstätigkeit ausbildungs- und zielinadäquat ist, bedeutet dies meist einen Effizienzverlust.
 - 2 Der Finanzierungsanteil der Erwerbseinnahmen ist zwischen 1982 und 1994 von 19 auf 28% angestiegen. Umgekehrt ist der Anteil der Ausbildungsförderung von 25 auf 13% abgesunken. Das Verhältnis beider Finanzierungsbereiche kann aufgrund dieser Entwicklung und bei ungefährrer Konstanz der anderen Finanzierungsquellen als komplementär angesehen werden (vgl.

mit ungefähr das gleiche Niveau wie die sonstigen Finanzierungsquellen, d.h. Ehegatten, andere Verwandte oder Darlehensaufnahme (Deutsches Studentenwerk 1995, S. 159 ff). In den neuen Bundesländern war die Ausbildungsförderung 1994 mit 28% noch die zweitwichtigste Einnahmequelle, gefolgt von der Erwerbstätigkeit mit 17% (ebd. S. 163)³. Daß die Erwerbstätigkeit in diesem Umfang zur Belastung für das Studium wird, zeigt sich am Zeithaushalt der erwerbstätigen Studierenden im Vergleich zu nichterwerbstätigen Studierenden. Während sich die nichterwerbstätigen Studierenden 41 Stunden pro Woche mit dem Studium beschäftigen, verringert sich dieser Zeitaufwand bei erwerbstätigen Studierenden auf durchschnittlich 34 Stunden, sie verwenden durchschnittlich weitere 13 Stunden pro Woche auf die Erwerbstätigkeit (ebd. S. 129). Eine weitere Differenzierung zeigt, daß in den alten Ländern die Hälfte der Studierenden staatliche und elterliche Unterstützungsleistungen von unter 905 DM, d.h. dem derzeitigen BAföG-Höchstsatz, erhalten (ebd. S. 184). Dies verdeutlicht, daß die gedachte komplementäre Beziehung zwischen elterlicher und staatlicher Finanzierung nur bedingt funktioniert. Darüber hinaus ist anzumerken, daß die meisten Studierenden deutlich höhere Ausgaben als 905 DM haben. So lag der Zentralwert 1994 bei 1.160 DM (ebd. S. 217). Selbst wenn bei diesem Betrag berücksichtigt wird, daß er die ein oder andere Position umfaßt, die nicht unbedingt lebensnotwendig ist, zeigt sich eine erhebliche Unterfinanzierung der meisten Studierenden durch Eltern und BAföG. Zum Vergleich: Der durchschnittlich ausgezahlte Sozialhilfebetrag lag 1995 bei 1.076 DM (vgl. Sozialpolitische Umschau 1996, S. 5).

Insgesamt belaufen sich die staatlichen Ausgaben und Steuermindereinnahmen für Studierende und ihre Eltern auf rund 9,5 Mrd. DM. Dieser Betrag fließt zu rund einem Drittel an die Studierenden und der Rest an die Eltern (vgl. ausführlicher Dohmen 1996a, S. 71 ff). Ausgehend von diesem Betrag ist das insgesamt zur Verfügung stehende Finanzvolumen sicherlich nicht ausreichend, könnte aber durch eine Neugestaltung zielgerichteter für Studierende aus unteren und mittleren Einkommensschichten eingesetzt

Deutsches Studentenwerk 1995, S. 162).

3 Allerdings ist auch hier festzustellen, daß der Finanzierungsanteil des BAföG seit 1991 von 60 auf 28% gesunken und die Bedeutung der Erwerbstätigkeit von 6 auf 17% angestiegen ist.

werden. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Eltern steuerlich insoweit nicht belastet werden dürfen, wie sie ihr Einkommen zur Sicherung des Existenzminimums auch für studierende Kinder einsetzen (müssen).⁴ Wenn aber dieses Finanzvolumen unter Berücksichtigung der elterlichen Steuerfreibeträge als nicht ausreichend anzusehen ist, stellt sich die Frage, wie weitere Finanzquellen erschlossen werden können, da angesichts der offensichtlich untergeordneten Bedeutung der Hochschulpolitik kaum damit zu rechnen ist, daß sich das Finanzvolumen für den Gesamtbereich Studienfinanzierung erhöhen wird.

Eine geringe Hoffnung auf höhere Finanzmittel besteht nur dann, wenn überzeugend begründet werden kann, daß dies zu Einsparungen in den öffentlichen Haushalten führt. Zu erreichen ist dies etwa dadurch, daß studentische Beschäftigungsverhältnisse nicht anders behandelt werden als alle anderen Beschäftigungsverhältnisse. Dies bedeutet, daß die bei der Rentenversicherung eingeführte Beitragspflicht auf die Kranken- und Arbeitslosenversicherung ausgedehnt wird.⁵ In einem zweiten Schritt sollten alle Beschäftigungsverhältnisse der Sozialversicherungspflicht unterworfen werden, wie dieses von verschiedenen Seiten vorgeschlagen wird. Grob geschätzt dürfte hieraus ein Finanzvolumen von 3,0 Mrd. DM für die Sozialversicherungen allein aus studentischen Beschäftigungsverhältnissen resultieren. Von Bedeutung für die Ausbildungsförderung wäre eine entsprechende Einnahmeerhöhung in den Sozialversicherungen allerdings nur insoweit, wie hieraus Entlastungen an anderer Stelle in öffentlichen Haushalten resultieren. Dies bedeutet, daß in entsprechendem Umfang öffentliche Zuweisungen an die Sozialversicherungsträger (Renten- und Arbeitslosenversicherung) zurückgefahren oder hierdurch zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse für „Normalerwerbspersonen“ geschaffen werden müßten. Rechnet man die von

4 Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 29.05.1990 (BVerfGE 82, S. 60ff.) und vom 12.06.1990 (BVerfGE 82, S. 198ff.) sowie zusammenfassend Birk 1996, S. 17 ff.

5 Diese Einbeziehung der Studierenden in die Rentenversicherungspflicht stößt zwar auf vielfältige Kritik, sie ist jedoch arbeitsmarktpolitisch absolut gerechtfertigt, da nicht einsichtig ist, warum die Einstellung von Studierenden für den Arbeitgeber kostengünstiger ist als die Einstellung anderer Personen. Hiervon unberührt ist die Tatsache, daß die unzureichende finanzielle Ausstattung der Studierenden (s.o.) sie dazu zwingt, zu arbeiten, um ihren Lebensunterhalt zu finanzieren. Dies müßte auf geeignetem Weg kompensiert werden.

Studierenden geleisteten Arbeitsstunden in Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse um, so ergibt sich – rein rechnerisch – ein Arbeitsplatzepotential von knapp 425.000. Wird für diese ein durchschnittliches Bruttoeinkommen von 3.000 DM zugrunde gelegt – dies entspricht einem Bruttostundenlohn von 18 DM –, so errechnen sich hieraus Sozialversicherungsbeiträge von rund 6 Mrd. DM und Steuereinnahmen von rund 1,8 Mrd. DM. Selbst wenn berücksichtigt wird, daß diese Berechnungen zu optimistisch sind, scheint hierin ein nicht uninteressanter Ansatz zur Verringerung der Arbeitslosigkeit und zur Verbesserung der Ausbildungsförderung zu liegen.

Ein weiterer zu berücksichtigender Kosteneffekt ergibt sich nun dadurch, daß in dem Umfang, wie studentische Beschäftigungsverhältnisse durch „Normalerwerbspersonen“ substituiert werden, die Sozialversicherungsausgaben sinken und deren Einnahmen steigen, da die letztgenannten Personen nicht mehr von der Arbeitslosenversicherung oder der Sozialhilfe finanziert werden müssen, sondern Beiträge zahlen. Dies könnte dazu führen, daß die Sozialversicherungsbeiträge, wenn auch wahrscheinlich marginal, verringert werden könnten, so daß zusätzliche positive Effekte entstehen. Voraussetzung für ein entsprechendes Vorgehen ist allerdings, daß die Ausbildungsförderung entsprechend verbessert wird, um diese verschlechterten Arbeitsmarktbedingungen für die Studierenden zu kompensieren.⁶

Ein zweiter Ansatz könnte darin bestehen, daß der heutige Familienleistungsausgleich in ein Familienrealsplitting umgewandelt wird. Dies bedeutet, daß die Eltern ihre Unterhaltsaufwendungen ggf. im Rahmen bestimmter Höchstgrenzen von der Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer abziehen können und dieser Betrag bei den studierenden Kindern als eigenes Einkommen berücksichtigt wird. Hierdurch verändert sich im Vergleich zum heutigen System solange nichts, wie die Studierenden keine zusätzlichen Einkünfte erzielen. Dies würde konkret bedeuten, daß ein wesentlich größerer Anteil der Studierenden als heute einkommensteuerpflichtig wäre.⁷ Eine solche Einbeziehung der Studie-

6 Es ist auch zu berücksichtigen, daß nicht alle Beschäftigungsverhältnisse, z.B. die der studentischen Hilfskräfte in den Hochschulen, durch normale Erwerbspersonen substituiert werden können. Für diesen Personenkreis ist zudem zu berücksichtigen, daß sie aus öffentlichen Haushalten finanziert werden müssen, so daß sich dieser Ausgabenposten erhöht.

renden bzw. deren Transferleistungen in das zu versteuernde Einkommen würde zudem auch zur Steuergerechtigkeit zwischen verschiedenen Gruppen von Einkommensbezieher*innen führen. So können für Studierende Einkünfte inklusive Transferleistungen von über 20.000 DM erreicht werden, ohne daß diese der Besteuerung unterliegen. Normalerwerbstätige, die alleinstehend sind, zahlen bei diesem Einkommen bereits Steuern und Sozialversicherungsbeiträge (vgl. Dohmen 1996b, S. 78 ff). Insgesamt dürfte sich damit die Zahl der steuerzahlenden Studierenden verdreifachen, so daß von einem Finanzvolumen von rund 150 Mio. DM ausgegangen werden kann. Dies ist im Vergleich zu den o.g. Sozialversicherungsmehreinnahmen natürlich ein geringer Betrag.

Ein Effizienzgewinn könnte auch dadurch erreicht werden, daß nicht nur die BAföG-Förderung von Leistungskriterien abhängig gemacht, sondern dieses Prinzip auch auf die an die Eltern gezahlten Transferleistungen bzw. Steuerfreibeträge angewandt wird.⁸ Auf eine weitere Finanzierungsmöglichkeit für die Ausbildungsförderung wird im Rahmen des nun folgenden Abschnittes zu Studiengebühren eingegangen werden.

3. Studiengebühren – effizienzsteigernd und geldbringend?

Die Diskussion über die Einführung von Studiengebühren wird auf der Befürworterseite mit verschiedenen Argumenten begründet, von denen hier zwei kurz näher betrachtet werden sollen: Steuerungswirkungen und ein höheres Finanzvolumen für die Hochschulen. Was den Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit betrifft, so sei auf den Beitrag von Gröske in diesem Band verwiesen.

Hinsichtlich der Steuerungswirkungen von Studiengebühren werden vor allen Dingen die (über)langen Studienzeiten und der mangelnde Wettbewerb um Studierende angeführt. In der Diskussion entsteht allerdings der Eindruck, als seien die langen Studi-

7 Heute zahlen schätzungsweise 75.000 Studierende, deren Einkommen bei mindestens 15.000 DM pro Jahr liegt, Einkommensteuer.

8 Diese Überlegung ist auch bereits Bestandteil der aktuellen Diskussion über eine Neuordnung der Ausbildungsförderung.

enzeiten insbesondere durch Fehlverhalten der Studierenden bedingt. Daß dies nicht oder nur eingeschränkt der Fall ist, kann anhand der Untersuchungen über die Bedeutung von Studien- und Prüfungsordnungen, die Prüfungsgestaltung und den Zusammenhang zwischen teuren Studienorten und Studiendauer nachgelesen werden (vgl. Helberger/Schulz 1987).

Wenn in diesem Zusammenhang davon gesprochen wird, daß z.B. Studiengebühren für Langzeitstudierende eingeführt werden sollen, damit sich die Studienzeiten verkürzen, so ist die Frage zu stellen, warum Studiengebühren von z.B. 1.000 DM pro Semester dies bewirken sollen, wenn entgangene Einkommen von mindestens 20.000 DM im gleichen Zeitraum dies nicht schaffen. Ein Begründungszusammenhang für diese These könnte darin liegen, daß zu zahlende Beträge eine konkretere Größe darstellen und sie somit „spürbarer“ sind als die doch etwas abstrakte Größe entgangener Einkommen. Wenn aber auch auf der Anbieterseite die Ursachen hierfür zu suchen sind, wozu selbstverständlich auch die mangelnde finanzielle Ausstattung der Hochschulen zählt, dann stellt sich die Frage, warum die Studierenden nicht für entsprechend lange Studienzeiten zu entschädigen sind, zumal die durchschnittliche Studiendauer um mehr als zwei Jahre über der sogenannten Regelstudiendauer liegt. Dies bedeutet individuell einen Nettoeinkommensausfall von mindestens 80.000 DM.⁹ Volkswirtschaftlich bedeutet dies aber, daß sich bei rund 150.000 Studierenden pro Jahr, deren Berufseinstieg zwei Jahre früher erfolgt, sich die zusätzlichen Einnahmen der öffentlichen Hand auf 5-10 Mrd. DM belaufen.¹⁰ Dies entspricht einem Anteil von 10-20% an den öffentlichen Nettoausgaben für den Hochschulbereich. Selbst wenn berücksichtigt wird, daß nicht alle Studierenden, aus den unterschiedlichsten Gründen, ihre Studienzzeit in entsprechendem Umfang verkürzen würden, könnte eine verbesserte finanzielle Ausstattung der Hochschulen und der Studierenden zu einem beträchtlichen volkswirtschaftlichen Gewinn führen. Dies heißt im Klartext, daß das heutige Hochschulfinanzie-

9 Diese Annahme setzt selbstverständlich voraus, daß die Übergangsarbeitslosigkeit unabhängig davon ist, wie lange das Studium gedauert hat. Verschlechtert eine längere Studienzzeit die Übergangsdauer, so ist das entgangene Einkommen in dieser Zeit der Übergangsarbeitslosigkeit hinzuzurechnen.

10 Hierbei wurde zur Vereinfachung unterstellt, daß sich die öffentlichen Abgaben insgesamt auf 30% des Bruttoeinkommens belaufen.

run gssystem mit seiner unzureichenden Ausstattung der Hochschulen und der Studierenden zu erheblichen volkswirtschaftlichen Verlusten führt, die mit einer tatsächlich auf Verbesserungen ausgerichteten Finanzpolitik verhindert werden könnten.

Die Konsequenz dieser Überlegungen ist, daß die Einführung von Studiengebühren für alle (!) Beteiligten vorteilhaft wäre. Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß die hieraus resultierenden Mehreinnahmen in den Hochschulen verbleiben und zur Verbesserung der Studiensituation eingesetzt werden. Wenn man sich allerdings die heutige Finanzpolitik vor Augen führt, so fällt es schwer, ernsthaft daran zu glauben, daß entsprechende Mehreinnahmen auch tatsächlich im Hochschulsektor verbleiben würden. Konkret kann das in Berlin nachvollzogen werden, wo die Einführung der Verwaltungs- oder Einschreibgebühren vollständig dazu genutzt wurde, die Landeszuweisungen zu verringern. Sie fehlen damit den Hochschulen zur Verbesserung der Studiensituation. Ähnlich verlaufen auch die Diskussionen in Baden-Württemberg und Niedersachsen. Eine solche Vorgehensweise würde also lediglich dazu führen, daß der Mangel anders finanziert wird als heute, nicht jedoch Verbesserungen erwarten lassen.

Allerdings sind auch auf der Anbieterseite weitergehende Voraussetzungen erforderlich. So wird im heutigen Hochschulsystem die Bereitschaft zu guter Lehre faktisch negativ sanktioniert, da hiermit die Zahl der Studierenden an diesem Lehrstuhl ebenso steigt wie die Anzahl der abzunehmenden Prüfungen. Dies bedeutet jedoch eine zusätzliche zeitliche Belastung, die zu Lasten insbesondere der Forschung geht. Wenn also gute Lehre positiv sanktioniert werden soll, so muß diese Einfluß entweder auf das Gehalt der Lehrenden oder die Ausstattung der Lehrstühle haben. Letzteres hat den unabweisbaren Vorteil, daß ein solcher Sanktionsmechanismus mit dem beamtenrechtlichen Besoldungsprinzip der Hochschule kompatibel wäre. Vom Grundprinzip her scheint mir jedoch eine Verknüpfung mit dem Gehalt das wirksamere Mittel zur Verbesserung der Lehrqualität zu sein, wenn das Gehalt auf ein Grundgehalt abgesenkt würde, welches die administrativen Tätigkeiten und Forschungsaufgaben abdeckt, und darüber hinaus ein zusätzliches Einkommen durch Lehre erzielt werden könnte. In dieses Lehreinkommen müßte z.B. die Anzahl der Studierenden, aber auch die Qualität der Lehre einfließen. Eine

Öffnung der Hochschulen auch für externes Lehrpersonal würde den Wettbewerb innerhalb der Hochschulen zusätzlich beflügeln und eine Kartellbildung der Professoren und Dozenten verhindern. Wenn nun beide Bedingungen erfüllt wären, so könnte durch die Einführung von Studiengebühren tatsächlich eine Verbesserung der Studiensituation erreicht werden.

Unklar ist allerdings, ob Studiengebühren, wie von ihren Befürwortern behauptet, den Qualitätswettbewerb zwischen den Hochschulen stimulieren. So zeigen alle bisher vorliegenden Untersuchungen, daß die Hochschulwahl nicht so sehr von den Bedingungen der jeweiligen Hochschulen, sondern vor allem von der Nähe zum Wohnort und dem Hochschulumfeld bestimmt wird. Nicht einmal die Studiendauer, über die – anders als über die Qualität des Erfahrungsgutes „Hochschulbildung“ – objektive Kriterien verfügbar sind, hat einen sonderlich großen Einfluß auf die Wahl der Hochschule. Vor diesem Hintergrund erscheint der Einsatz von Steuerungsinstrumenten auf der Anbieterseite zur Verbesserung der Lehrqualität durch deren Koppelung an Einkommen oder Ressourcenausstattung erfolgversprechender.

Von den Befürwortern von Studiengebühren wird insbesondere deren finanzpolitische Bedeutung aufgrund der unzureichenden Finanzausstattung der deutschen Hochschulen hervorgehoben. So gehen verschiedene Berechnungen davon aus, daß sich das Finanzvolumen der Hochschulen um 3,7 Mrd. DM pro Jahr erhöhen könnte. Diese Berechnung mag zwar betriebswirtschaftlich auf den ersten Blick richtig sein; sie berücksichtigt jedoch zunächst einmal nicht, daß sich ein Teil der heute eingeschriebenen Studierenden exmatrikulieren wird, nämlich die Gruppe, für die sich Studiengebühren nicht rechnen oder die hierdurch abgeschreckt wird (siehe hierzu weiter unten). Auch ist zu sehen, daß die Ausbildungsförderung in jedem Fall verbessert werden müßte. Es ist deshalb realistisch anzunehmen, daß die hierfür erforderlichen Mittel ebenso aus der Hochschulfinanzierung genommen werden, wie die für den elterlichen Ausbildungsfreibetrag, der aufgrund der notwendigerweise steigenden Unterhaltszahlungen an die studierenden Kinder ebenfalls steigen müßte.

Würden beispielsweise Studiengebühren von 1.000 DM pro Semester erhoben, so müßte die Ausbildungsförderung um monatlich 167 DM erhöht werden. Dies würde unter Berücksichtigung

der Studierenden, die nun aufgrund der Erhebung von Studiengebühren neu in die Förderung gelangen, rund 600 Mio. DM pro Jahr kosten. Ferner müßte der Ausbildungsfreibetrag bei den Eltern um 2.000 DM erhöht werden, was zu Steuermindereinnahmen von rund 400-500 Mio. DM führen würde. Wird nun berücksichtigt, daß der Hochschulhaushalt um diesen Betrag von 1,1 Mrd. DM verringert wird, so reduziert sich das zusätzliche Finanzvolumen für die Hochschulen auf rund 2,6 Mrd. DM. Zum Vergleich hierzu: Eine Verkürzung der Studiendauer um zwei Jahre würde zu Mehreinnahmen der öffentlichen Haushalte (inkl. Sozialversicherung) von 5-10 Mrd. DM führen. Weitere knapp 7 Mrd. DM könnten sich durch die Einbeziehung der Studierenden in die Sozialversicherungspflicht ergeben bzw. wenn es gelingt, die Studierenden durch Normalerwerbspersonen zu substituieren (unabdingbare Voraussetzung hierfür ist allerdings eine deutliche Verbesserung der Ausbildungsförderung, die es den Studierenden ermöglichte, ihre Lebenshaltungskosten auch ohne Erwerbstätigkeit zu finanzieren).

Inwieweit die Einführung von Studiengebühren Auswirkungen auf eine soziale Selektion der Studierenden hat, d.h. insbesondere Studierende aus einkommensschwachen Familien vom Studium abhält, dürfte im wesentlichen von der Form der Refinanzierung abhängig sein. Soweit hierzu, wie beispielsweise vom Centrum für Hochschulentwicklung (CHE), auf Darlehen gesetzt wird, ist damit zu rechnen, daß dies auf die genannte Gruppe von Studierenden eher abschreckend wirkt. Hierauf verweisen sowohl die Ergebnisse der 11. Sozialerhebung als auch die ersten Erfahrungen nach der Einführung des verzinslichen Darlehens bei Förderung über die Förderungshöchstdauer hinaus.¹¹

Der Vorschlag der Hochschulrektoren aus Bayern und Baden-Württemberg, Studierende aus einkommensschwächeren Familien von der Erhebung von Studiengebühren zu befreien, führt zu einem faktischen Zweiklassenstudium, da die Studierenden, die keine Studiengebühren bezahlen, auch keine Ansprüche an die Hochschule stellen können. Ferner sollen sie nach diesem Vor-

¹¹ Nach den Ergebnissen der 12. Sozialerhebung führte die Umstellung auf ein unverzinsliches VollDarlehen 1983 dazu, daß 4% ehemaliger BAföG-Empfänger und weitere 8% vorher nicht geförderter Studierender auf ihren Förderungsanspruch verzichtet haben, weil sie keine Schulden machen wollten (vgl. Deutsches Studentenwerk 1989, S. 296ff.).

schlag mit zusätzlichen und verschärften Leistungsnachweisen „beglückt“ werden (vgl. Landesrektorenkonferenz Baden-Württemberg und Bayrische Rektorenkonferenz 1994).

Die sozialpolitische Problematik von Studiengebühren ließe sich allerdings durch einen anderen Ansatz umgehen. So könnten von einem durch Studiengebühren realisierbaren Bruttofinanzvolumen von 3,5 Mrd. DM die Hälfte der Ausbildungsförderung zugeschlagen werden (vgl. Dohmen 1996c, S. 15 ff). Dies würde zu einer Verdoppelung des BAföG-Budgets, ausgehend vom voraussichtlichen Volumen für 1997, führen. Zur Kompensation der Einführung von Studiengebühren wären rund 600 Mio. DM erforderlich, so daß der verbleibende Betrag zur qualitativen Verbesserung der Ausbildungsförderung genutzt werden könnte. Da hierdurch die öffentlichen Haushalte nicht belastet würden, könnte dieses Finanzvolumen in vollem Umfang als Zuschuß an die Studierenden weitergegeben werden. Dies würde insgesamt zu einer deutlichen Verbesserung der Ausbildungsförderung führen.

Angesichts erheblicher politischer Widerstände gegen Studiengebühren und der Schwierigkeit, diese entsprechend den unterschiedlichen fachspezifischen Studienkosten zu differenzieren, wären als Alternative Bildungsgutscheine in Betracht zu ziehen. Damit ließe sich zumindest ein die Lehrqualität fördernder Wettbewerb sichern. Nicht gelöst wäre damit indes das Problem negativer Verteilungswirkungen der Hochschulfinanzierung (siehe dazu den Betrag von Gröske in diesem Band), das ergänzende Maßnahmen erforderte. Zu denken wäre etwa an eine einkommensabhängige Nachfinanzierung von Studienkosten in Form eines Aufschlags auf die von Akademikern zu zahlende Einkommensteuer, ein Konzept, das in Australien mit Erfolg praktiziert wird.

Effizienzprobleme der Lehrerausbildung

Die folgenden Thesen befassen sich mit der Frage, wie die Effektivität der Lehrerausbildung an der Universität gesteigert werden kann, welche Ressourcen dafür unbedingt nötig und welche entbehrlich sind. Dabei gehe ich von der Tatsache aus, daß es auf absehbare Zeit keinen Erfolg mehr verspricht, lediglich eine Vermehrung der Ressourcen zu fordern, ohne die Essentials eines modernen Lehrerstudiums zu klären und Entwicklungen zu revidieren, die sich nicht bewährt haben. Die folgenden Überlegungen gehen deshalb nicht von einem Idealbild aus, sondern von der gegenwärtigen Lage.

1.

Überlegungen zur Effizienz des Lehrerstudiums müssen gerade solche Maßnahmen und Doktrinen einer genauen Überprüfung unterziehen, die einst zu deren Steigerung formuliert und durchgesetzt worden sind. Dazu gehören die Hoffnungen, die auf möglichst detaillierte *Studienordnungen* gesetzt wurden. Sie sollten einmal das Studium übersichtlich machen, in eine vernünftige Reihenfolge bringen und Leerlauf vermeiden. Von Anfang an waren sie aber in erster Linie das Produkt von Marktabreden unter den beteiligten Fächern. Deren Ansprüche wurden – in Stundenzahlen ausgedrückt – so hoch wie irgend möglich angesetzt, um das Prestige der jeweiligen Fächer und damit auch deren Stellenvermehrung zu sichern. Beides liegt aber nicht per se im Interesse der Studierenden. Die Erfahrung hat vielmehr gezeigt, daß zusätzliche Stellen nicht unbedingt den Studierenden bzw. ihrem Studium zugute kommen, weil sie auch zu einer weiteren inneren Bürokratisierung der Hochschulen bzw. ihrer Fächer

führen können. Durch möglichst genaue Studienordnungen wurde zudem das Bedürfnis der Administration befriedigt, eine rechnerisch plausible Grundlage für Stellenentscheidungen zu erhalten: Wieviel Lehrende braucht man, um wieviel Studierende mit einer bestimmten Menge von Lehrveranstaltungen zu „versorgen“? Unter dem Druck des Finanzmangels interessieren inzwischen solche Konstruktionen bzw. Fiktionen die Administration kaum mehr, die Hochschulen bleiben auf ihren Berechnungen gleichsam sitzen.

Wegen der erwähnten anderen Interessen haben die Studienordnungen nicht zur Verbesserung des Studiums beigetragen, sondern es im Gegenteil nur verschult mit dem Ergebnis, daß die studentische Eigenleistung, nämlich das Studieren außerhalb der Lehrveranstaltungen, darin gar nicht vorkommt. Die Studierenden sitzen unvorbereitet in überfüllten Seminaren, während einige von ihnen Referate übernehmen, um einen der geforderten „Scheine“ dafür zu erlangen, um sich dann in anderen, ebenfalls überfüllten Seminaren niederzulassen, wo andere ihre Scheine machen. Die Studienordnungen haben das Studieren und somit eine entscheidende ökonomische Ressource der Hochschule weitgehend vernichtet und bei den Studierenden den Eindruck erweckt, alles Wichtige finde in den Lehrveranstaltungen statt. Diese sind aber nur Dienstleistungen, deren sinnvolle Nutzung Eigenarbeit voraussetzt.

Studienordnungen sollten also dahingehend revidiert werden, daß sie nur noch vorschreiben, welche *Leistungen* vorzuweisen sind, wenn jemand sich zur Prüfung anmeldet. Wieviel Leistungsnachweise in welchen Fächern werden benötigt? Unter welchen Voraussetzungen werden diese Scheine ausgestellt? Wenn dafür z.B. eine regelmäßige Teilnahme an einem thematisch einschlägigen Seminar erforderlich sein soll, muß sie auch entsprechend kontrolliert werden. Die Seminare gehören denen, die dafür arbeiten.

Ferner sollten Studienordnungen inhaltlich fixieren, was von den Studierenden bei einer *Prüfung* verlangt wird. Dabei sollte zwischen Pflicht- und Wahlbereich unterschieden werden, damit die Studierenden individuelle Schwerpunkte setzen können. Die Prüfungsanforderungen können entweder in Literaturlisten oder in anderer Form präzisiert werden, aber jedenfalls so, daß die Stu-

dierenden von Anfang an möglichst genau wissen, was von ihnen wann erwartet wird. Dadurch soll zweierlei erreicht werden: Einmal müssen diese Erwartungen unabhängig von der Zahl der besuchten Lehrveranstaltungen werden, und andererseits muß auf diese Weise einer individuellen Studiengestaltung – z.B. für solche Studierenden, die Kinder zu versorgen haben oder die arbeiten müssen – Rechnung getragen werden. Im Prinzip ist es für eine Prüfung gleichgültig, auf welche Weise die Studierenden ihre Kenntnisse erworben und wie lange sie dafür studiert haben. (Eine andere Frage ist natürlich, wer wie lange bereit ist, die Studienzeit überhaupt zu finanzieren).

2.

Die Tendenzen zur inneren Hochschulreform in den 70er Jahren waren zunächst politisch motiviert: Die Macht der Professoren sollte zugunsten derjenigen gebrochen werden, die (noch) keine Professoren waren. Diese schlossen gemeinsam mit den reformwilligen Professoren ein Bündnis mit den Studenten, indem sie suggerierten, daß die erwünschte Reform vor allem in deren Interesse liege. Tatsächlich jedoch wurde das studentische Interesse dadurch lediglich auf eine andere Weise okkupiert, als es vorher durch die Professorenschaft geschehen war. Die in diesem Zusammenhang entstandenen *hochschuldidaktischen Forderungen* haben sich inzwischen von ihrem früheren politischen Ausgangspunkt weitgehend gelöst und führen ein Eigenleben, das sich von rationalen Überlegungen über Sinn und Zweck des Studiums weitgehend entfernt hat. Geblieben ist vor allem die Tendenz, die Studierenden einseitig als *Opfer* der Verhältnisse darzustellen und die Schuld für die als ineffektiv empfundene Lehre unfähigen und unwilligen Professoren zuzuschieben. Das aber ist allenfalls ein Teil der Wahrheit, der andere besteht darin, daß auch viele Studierende unfähig oder nicht willens sind, sich für ein effektives Studium zu engagieren; es hat sich als weitgehend illusorisch erwiesen, diesen Mangel durch hochschuldidaktische Maßnahmen zu kompensieren. Vielmehr hat sich eine Anspruchshaltung breit gemacht, die den Hochschulbetrieb als eine einseitige Dienstleistung betrachtet, die dafür zu sorgen habe, daß die eigenen Probleme von anderen gelöst werden. Demgegenüber muß klargestellt werden, daß die erheblichen Ressourcen, die die Gesellschaft in Gestalt der Hochschulen bereitstellt, nicht zum geistigen Nulltarif zur Verfügung gestellt werden kön-

nen, daß also das Recht zum Studium nur Sinn ergibt, wenn auch die Pflicht zur optimalen Anstrengung damit verbunden und auch eingefordert wird.

3.

Jede Revision des geisteswissenschaftlichen Studiums im allgemeinen und des dazu gehörenden Lehrerstudiums im besonderen muß also von einer Neubesinnung darüber ausgehen, was Studieren eigentlich heißt. Es vollzieht sich nicht in erster Linie in den Lehrveranstaltungen, sondern in der je persönlichen Studienarbeit, die im Falle des Lehrerstudiums vor allem Lektürearbeit ist. Nicht alles, was Studenten studieren, muß auch in Lehrveranstaltungen angeboten werden. Wer das erwartet, bringt eine Pennäler-Mentalität zum Ausdruck, die in der Schule angebracht sein mag, zumal Verwaltungsgerichte entsprechende Urteile gefällt haben, wonach z.B. in Klassenarbeiten nur das geprüft werden darf, was vorher intensiv unterrichtet wurde.

In der Universität müssen jedoch andere Maßstäbe gelten. Seminare z.B. sind wissenschaftliche Werkstattssituationen, in denen nur das verhandelt werden kann, was *vorher* von den Teilnehmern erarbeitet wurde, wobei nicht nur die Referate weniger, sondern auch durch Lektüre fundierte Gesprächsbeiträge *aller* Teilnehmer von Bedeutung sind. Darin steckt ein hohes Sparpotential; denn pro Semester kann selbst der fleißigste Student an höchstens 4 Seminaren dieses Anspruchs sinnvoll teilnehmen – das sind 8 Semesterwochenstunden, nicht 16, wie sie heute meist in den Studienordnungen stehen. Der hochschuldidaktische Zeitgeist wird dagegen auf das Motivationsproblem der Studierenden verweisen, das einen wesentlich höheren Zeitaufwand erfordere. Aber die Universität ist kein Kindergarten und muß das geistige Interesse an der Aufklärung der Sachverhalte voraussetzen dürfen; schließlich wird niemand zum Studium gezwungen, und selbst der arbeitslose Hochschulabsolvent ist noch ein Privilegierter im Vergleich zu den anderen, weil seine durch das Studium entwickelten Fähigkeiten ihm besondere Chancen einräumen, mit dieser Situation fertig zu werden.

Die notwendigerweise personalintensiven Seminare sind betriebswirtschaftlich als Mangelware zu handhaben, und wenn überhaupt Studierende zu den Kosten der Universität herangezogen werden sollten, dann wären sie für die Teilnahme an Semina-

ren zu erbringen, nicht generell. Jedenfalls muß aufhören, daß jeder, der eingeschrieben ist, auch nach Lust und Laune zum intellektuellen Nulltarif an einem Seminar teilnehmen darf. Zugang dürfte vielmehr nur erhalten, wer am Ende des vorhergehenden Semesters bereits ein Referat oder einen anderen Beitrag dafür übernommen hat. Wenn er dafür keine Zeit hat, sollte er die der anderen nicht stehlen, sondern entweder eine Vorlesung hören oder zu Hause einschlägige Literatur lesen.

4.

Eine andere Bedeutung haben die Vorlesungen, die ein Privileg der Professoren sind und es im Prinzip auch bleiben sollten – was die Mitwirkung von anderen Lehrenden nicht ausschließen muß. Vorlesungen sind weit weniger personalintensiv als Seminare, haben gleichwohl eine unersetzbare Funktion. Jeder Professor sollte pro Semester eine Vorlesung halten, die das jeweilige Fachgebiet und die grundlegende Literatur dazu im Überblick vorstellt. Nur dann erhalten die Studierenden die Möglichkeit, Einzelaspekte ihrer Arbeit auch in den Seminaren in einen größeren Zusammenhang einzuordnen. Außerdem müssen die Vorlesungen Maßstäbe vorführen, wie ein Stoff gut gegliedert und didaktisch produktiv entfaltet wird, sonst können die Studierenden dies nicht lernen. Wenn die Studienordnungen – wie oben gefordert – *inhaltlich* fixiert sind, sind die entsprechenden Vorlesungen eine wichtige Dienstleistung.

Eine der verheerendsten Folgen der meisten Studienordnungen ist, daß sie die Unterschiede zwischen den Veranstaltungsformen – z.B. Vorlesungen und Seminare – aufgehoben haben. Im Prinzip ist es im Sinne der Studienordnung unerheblich, ob 16 Semesterwochenstunden in der einen oder anderen Veranstaltungsform angeboten werden. Vom einzelnen Studenten her gesehen, der sein Studium gestalten will, ist dieser Unterschied aber keineswegs gleichgültig. Da „Scheine“ als Leistungsnachweise sinnvollerweise nur im Rahmen von Seminaren erworben werden sollten, sind Vorlesungen dank der bürokratischen Gleichmacherei der Veranstaltungsformen weitgehend aus der Mode gekommen. Den Nutzen davon haben – wenn auch nicht immer freiwillig – die Professoren, weil das Abhalten von Vorlesungen viel anstrengender ist und erheblich mehr Vorbereitungen erfordert als die Abhaltung von Seminaren. Außerdem müssen die Lehrenden ihre

fachlichen Fähigkeiten in einer Vorlesung in ganz anderem Maße *öffentlich* präsentieren als in der „geschlossenen Gesellschaft“ eines Seminars.

Allerdings sollten Vorlesungen didaktisch überlegt gestaltet sein. Dazu gehört u.a., daß die Hörer ein Papier bekommen, das zumindest eine detaillierte Gliederung enthält sowie die grundlegende Literatur nennt, auf die sich die Vorlesung bezieht. Ferner hat sich bewährt, anschließend Rückfragen und Kritik zu zulassen.

5.

Zu den Kernforderungen der Hochschuldidaktik gehört die *Evaluation* der Lehre, also die Bewertung ihrer Effizienz insbesondere durch die Studierenden selbst. Dafür sind sogar sozialwissenschaftliche Erhebungs- und Interpretationsmethoden ausprobiert worden. Hinter der Forderung nach Evaluation steckt nicht selten der Verdacht, die Lehrenden – insbesondere die Professoren – kämen ihren Verpflichtungen nicht in genügendem Umfang nach. Das mag teilweise so sein und müßte dann selbstverständlich korrigiert werden. Ich bezweifle jedoch, daß eine derart inszenierte Bewertung auf absehbare Zeit mehr bewirken würde als eine weitere Bürokratisierung und den inneren oder äußeren Widerstand dagegen. Zu viele Einwände könnten erhoben werden sowohl im Hinblick auf die Meßbarkeit dessen, was da gemessen werden soll, wie auch im Hinblick auf das, worum es in der Sache geht. Die Lehrenden könnten daraus wiederum leicht den Schluß ziehen, daß sie wegen dieser Einwände ihr Verhalten gar nicht erst ändern müßten. Zudem wird man auf diese Weise solche Lehrenden nicht „bessern“ können, die aus welchen Gründen auch immer ihre Schwierigkeiten mit einer verständlichen und interessanten Lehre haben.

Wir brauchen vielmehr für die Hochschullehre ähnlich wie für die Schullehre eine der Aufgabe angemessene Vorstellung von *Professionalität*, wozu selbstverständlich auch gehört, die Studierenden in den Lehrveranstaltungen zu entsprechenden Rückmeldungen zu ermuntern und dabei zu erkennen zu geben, daß didaktische Verbesserungen nicht nur erwünscht, sondern auch ohne Mithilfe der Studierenden letzten Endes nicht möglich sind. Ineffektive Lehre muß als *Mangel an Professionalität* bezeichnet und darf nicht durch Hinweis auf Leistungen in der Forschung entschuldigt werden. Fachlich souveräne Hochschullehrer bieten in

der Regel auch eine didaktisch gute Lehre, *dieser* Zusammenhang muß hochschulintern wie in der Öffentlichkeit betont werden. Allerdings kann auch die beste Lehre Studierunfähigkeit oder -unwilligkeit nicht außer Kraft setzen.

6.

Eine der wesentlichen Reformforderungen war die „Praxisorientierung“ des Studiums. Sie war verständlich in einer Zeit, als die Lehre der Universität vielfach keine Rücksicht auf die besonderen Belange der künftigen Berufstätigkeit genommen hat. Davon kann heute kaum noch die Rede sein. Wie nie zuvor ist die Hochschule inzwischen auf die künftige Berufspraxis der Studierenden eingegangen. Sieht man sich jedoch den gegenwärtigen schulpädagogischen Zeitgeist genauer an, dann kann man die Früchte dieser Entwicklung nicht ohne Reue genießen. Über die Schiene der „Praxisorientierung“ ist neben hohem Engagement auch viel fachliche Drittklassigkeit, didaktisch-methodische Dogmatisierung und weltanschauliches Ressentiment transportiert worden.

Andererseits entbehrt es nicht einer gewissen Logik, wenn Bildungspolitiker aus dem Anspruch der Praxisrelevanz inzwischen die Forderung ableiten, Teile der Lehrerausbildung an Fachhochschulen zu verlagern, weil sie unter diesem Anspruch dort besser aufgehoben seien. Abwehren läßt sich diese Konsequenz nur dann, wenn wieder präzisiert wird, was der Lernort Universität leisten kann und was nicht und wozu er unentbehrlich ist. Da an der Universität aus gutem Grund keine Kinder anzutreffen sind, kann man dort auch nicht lernen, mit Kindern umzugehen.

Aufgabe des Hochschulstudiums im Rahmen der Lehrerbildung ist, durch Auseinandersetzung mit wissenschaftlichen Forschungen, Methoden und Ergebnissen systematische *Vorstellungen* über wesentliche Gegenstände, Voraussetzungen und Bedingungen des pädagogischen Handelns zu erwerben: über die zu unterrichtenden Fächer sowie über Kindheit, Jugend, Aufwachsen, Sozialisation, Erziehung, Bildung, Schule, Jugendhilfe, Didaktik, Methodik usw. Zu diesen inhaltlichen Aspekten kommen formale: die Fähigkeit, Sachverhalte methodisch kontrolliert zu recherchieren und das Recherchierte anderen didaktisch angemessen vorzutragen. Der berufspraktische Wert dieses Studiums besteht also in seinem allgemeinbildenden Charakter, gerade nicht in

einer bereits handlungsorientierten Verengung; dafür würde in der Tat die Universität nicht benötigt. Das Lehrerstudium ist ein geisteswissenschaftliches bzw. sozialwissenschaftliches Studium wie andere auch, nur eben konzentriert auf Themen und Gegenstände, die für den künftigen Beruf des Lehrers von besonderem Interesse sind. Im Hinblick auf diese Gegenstände wären die vorhin erwähnten Prüfungsanforderungen inhaltlich zu präzisieren. Von allen anderen angeblich „praxisrelevanten“ Erwartungen muß das Hochschulstudium entlastet werden. Selbst Themen wie „Didaktik“ und „Methodik“ sind hier einerseits nur im Hinblick auf das Studium der Unterrichtsfächer relevant, andererseits – im Rahmen der Grundwissenschaften – nur in ihrer theoretischen Allgemeinheit. An der Universität kann man nicht lernen, wie man Grundschulkinder unterrichtet, wohl aber, wie man Referate logisch gliedert und interessant für die Zuhörer präsentiert.

Eine zu sehr berufsorientierte Verengung des Lehrerstudiums wäre auch aus einem anderen Grunde problematisch. Vielleicht konnte man solange dafür plädieren, wie eine entsprechende spätere berufliche Verwendung gesichert schien. Inzwischen jedoch müssen Lehrerstudenten damit rechnen, in anderen Berufen tätig zu werden. Der dafür benötigten Disponibilität wäre jedoch eine zu enge Spezialisierung des Studiums hinderlich. Auch in anderen Bereichen der Berufsausbildung unterhalb der Hochschule setzt sich immer mehr die Einsicht durch, daß zu frühe Spezialisierung die spätere berufliche Kompetenz eher mindert, weil sie die nötige Flexibilität vermissen läßt.

7.

Gegenwärtig wird wieder wie schon Anfang der 70er Jahre für eine Reform der Lehrerausbildung plädiert, allerdings meist leider unter erneuter Vorführung alter Hüte. Dabei wirken vor allem zwei Tendenzen zusammen: Einmal wird die Berufstätigkeit der Lehrer in der Schule vielfach als unbefriedigend erlebt; zum anderen kommen aus den Hochschulen Reformvorschläge, die eine Lösung der Probleme anbieten. Sie laufen im wesentlichen auf eine Veränderung, ja Umwertung des Unterrichts und auf höhere erzieherische Kompetenz hinaus. Es fehlt hier der Raum, im einzelnen darauf einzugehen. Geprüft werden muß aber sehr genau, ob diese Erwartungen – unterstellt, sie seien einigermaßen vernünftig – an der Universität erfüllt werden können. Ein „fä-

cherübergreifendes“ Studium z.B. findet in der grundwissenschaftlichen Ausbildung seit langem statt, indem Themen wie „Kindheit“, „Jugend“, „Sozialisation“ usw. von der Erziehungswissenschaft, Soziologie und Psychologie bearbeitet werden. Grundsätzlich gilt jedoch, daß methodisch überprüfbares wissenschaftliches Arbeiten nur in Anlehnung an das jeweilige Fach möglich ist. Was darüber hinausgeht, droht weltanschauliche Überfrachtung zu werden. Zwar ist die zu untersuchende natürliche und kulturelle Wirklichkeit immer komplexer als die Perspektive eines einzelnen Faches, aber diese Komplexität ist als solche wissenschaftlich nicht zugänglich. Ein Universitätsstudium kann nur nach Fächern gegliedert sein, weil auch der Lehrauftrag der Lehrenden daran gebunden sein muß.

Ähnlich problematisch ist das Postulat, die erzieherischen Fähigkeiten zu erhöhen. Insofern diese in einer besonderen Handlungskompetenz bestehen, ist die Universität dafür nicht zuständig. Sie kann lediglich die darin beschlossenen Sachverhalte systematisch zum Thema machen; versucht sie mehr, gleitet sie ins moralisierende Postulieren ab. Derartige Reformforderungen können also den Sinn des Universitätsstudiums für Lehrer in Frage stellen; das muß jeder wissen, der sie erhebt.

8.

Wegen der notwendigen Beschränkungen, die im Lernort Hochschule beschlossen liegen, müssen andere Lernorte hinzugezogen werden. Das geschieht im Rahmen der Praktika an den Schulen und an sozialpädagogischen Einrichtungen; deren Wert für die Ausbildung ist nicht mehr umstritten. Erst das Praktikum bringt die Perspektive der beruflichen Handlungsorientierung als konkrete Erfahrung ins Spiel. Vielfach ist dieser Lernortwechsel heute jedoch mit unnötigen Kosten verbunden. Unter der Fahne der „Praxisorientierung“ des Hochschulstudiums begleiten Hochschullehrer die Praktikanten in die Schulen, bereiten sie in Gruppen darauf vor und nach, anstatt die dabei verausgabte Arbeitskapazität in die übliche Hochschullehre zu investieren. Zur Vorbereitung auf ein Praktikum genügt nämlich eine darauf zugeschnittene Vorlesung; die Nachbereitung besteht darin, daß die Studierenden anschließend an den Lehrveranstaltungen mit einer geschärften Bewußtheit teilnehmen. Die Rechtfertigung für den unnötigen Aufwand wird im wesentlichen mit dem Argument

geliefert, auf diese Weise die beiden Lernorte „integrieren“ zu können. Aber Erfahrungen integrieren kann nur das einzelne Bewußtsein, das kann man nicht veranstalten, und wenn man es trotzdem versucht, hat das jedenfalls nichts mehr mit Wissenschaft zu tun, sondern speist sich aus anderen, meist dubiosen und unaufgeklärten Quellen. Der ursprüngliche Hintergrund war ja auch ein anderer: Die Schule sollte auf diese Weise von der Hochschule aus *verändert* werden, was auch erklärt, wieso kaum jemand umgekehrt auf den Gedanken kam, durch die Mitwirkung von Schullehrern bzw. Sozialpädagogen auch die Hochschullehre verändern zu wollen. Praktika haben nur dann einen Sinn, wenn die Studierenden sich dort rückhaltlos auf die neue Wirklichkeit einlassen müssen, die Anwesenheit von Hochschulangehörigen verfälscht die Realität nur. Die viel zitierte „Verbindung von Theorie und Praxis“ darf nicht zur inhaltslosen Sprechblase verkommen; an *beiden* Lernorten sind Theorie und Praxis erforderlich, allerdings mit unterschiedlichen Bedingungen und Zielen. Die Disparatheit der verschiedenen Lernorte beruht auf gesellschaftlicher Pluralität und Arbeitsteilung und könnte nur *mit* diesen wieder aufgehoben werden.

Inzwischen gibt es vielerorts eine regelrechte inneruniversitäre Bürokratie für die Organisation solcher „integrierter“ Praktika. Das damit beschäftigte Personal wird der Hochschullehre entzogen, und die Praktikanten können sich ihre Praktikumsstelle nicht aussuchen, was billiger wäre und außerdem Initiative von ihnen verlangen würde. Das Praktikum ist nicht eine Aufgabe der Hochschule, sondern der jeweiligen Schule bzw. sozialpädagogischen Einrichtung. Die Einmischung der Hochschule, die teilweise durchaus inkompetent ist, weil ja Hochschullehrer eine andere Aufgabe als Lehrer haben, nimmt den Praktikumseinrichtungen nur die Verantwortung, das Ihre für die Ausbildung des Nachwuchses beizutragen.

9.

Von den zahlreichen „hochschuldidaktischen“ Projekten und Forderungen haben sich vor allem folgende bewährt:

a) Es ist sinnvoll, den Studienbeginn in besonderer Weise zu organisieren. Dazu sollte neben den üblichen Informationsveranstaltungen über Prüfungsordnung, Studienordnung usw. für das erste und vielleicht auch noch zweite Semester ein *Tutorium*

gehören. Die Anfänger treffen sich dort in einer überschaubaren Gruppe mit einem ihnen zugeteilten Lehrenden und können über alle Probleme sprechen, die mit dem Studium in *allen* ihren Fächern zusammenhängen. Die Funktionen des Tutors wie die Pflichten der beteiligten Studierenden sollten in der Studienordnung etwa folgendermaßen festgehalten werden:

- Jeder Lehrende ist verpflichtet, als Tutor zur Verfügung zu stehen;
- die beteiligten Studierenden sind zur regelmäßigen Teilnahme am Tutorium verpflichtet;
- sie sind angehalten, dem Tutor über den Verlauf ihres Studiums zu berichten und können dabei auch Schwierigkeiten und Probleme zur Sprache bringen;
- betreffen die Schwierigkeiten den Umgang mit anderen Lehrenden, hat der Tutor das Recht, diese darauf vermittelnd anzusprechen.

b) Alle Leistungen, die Studierende in Form von Referaten, Hausarbeiten usw. erbringen, müssen von den betreffenden Dozenten *mündlich* so bewertet und erörtert werden, daß die Studierenden daraus Schlüsse für ihr *weiteres* Studium ziehen können; die bloße Benotung solcher Arbeiten reicht dafür nicht aus.

c) Für Prüfungskandidaten sollten rechtzeitig spezielle Kolloquien angeboten werden, in denen sie Gelegenheit erhalten, ihre bisherigen Studien im Hinblick auf die Prüfungserwartungen zu ordnen und noch vorhandene Lücken zu füllen.

d) Die Studienleistungen (Referate, Hausarbeiten usw.) sind nicht nur hinsichtlich ihrer fachlichen Zuverlässigkeit durch die Dozenten zu beraten, sondern auch hinsichtlich ihrer didaktischen Qualität. Referate haben den Zweck, die übrigen Seminarmitglieder über ein Thema zu unterrichten, schriftliche Arbeiten sollen Leser informieren; beides ist nur möglich, wenn bestimmte Standards erfüllt werden, z.B. wenn die Texte systematisch gegliedert sind, so daß sie auch verstanden werden können.

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Eine Neuordnung des Lehrerstudiums wird nur dann effektiv sein, wenn *alle* Beteiligten durch optimale Organisation ihrer eigenen Arbeitsleistung sparsam mit den Ressourcen umgehen, damit diese andererseits auch

wieder durch ein für die Öffentlichkeit plausibles Konzept geltend gemacht werden können. Die Annahme, die bloße Vermehrung von Mitteln führe auch per se zur Steigerung des Nutzens, hat sich als falsch erwiesen. Aufs ganze gesehen werden wahrscheinlich zwar kaum Kosten eingespart werden können, aber ihre Umschichtung und Konzentration auf das Wesentliche ist notwendig. Dafür sind natürlich auch eine Reihe von Rahmenbedingungen erforderlich, die hier nicht genannt wurden, aber in anderen Beiträgen dieses Bandes zur Sprache kommen.

Die Krise der beruflichen Bildung und Wege gerechterer Finanzierung

1. Einleitung: Dysfunktionale Entwicklungstendenzen des dualen Systems der Berufsausbildung

Das duale System erfuhr Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre die bisher schärfste Kritik, die sich vor allem auf den Betrieb als die primäre Lerninstitution bezog (vgl. Deutscher Bildungsrat 1969; Winterhager 1970, Sachverständigenkommission 1973 und 1974). Unzureichendes Qualitätsniveau, starke Qualitätsstreuung, Ausbeutung der Lehrlinge als billige Arbeitskräfte, hoher Anteil ausbildungsfremder Arbeiten, unsystematisches Lernen und eine von pädagogischen (didaktisch-methodischen) Prinzipien nicht tangierte Ausbildungskultur, mangelnde pädagogische Eignung der Ausbilder, Wettbewerbsverzerrungen zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Betrieben, Konjunkturabhängigkeit des Ausbildungsangebots und generelle Neigung zur Unterinvestition in Ausbildung, so lauteten die vielleicht wichtigsten Vorwürfe. Auf der anderen Seite beklagten (und beklagen) die Betriebe ausbildungshemmende und demotivierende Umstände wie Überregulierung und Bürokratisierung, überhöhte Qualitätsanforderungen, Überfrachtung der Ausbildung mit Theorieanteilen und Entfremdung von der Praxis, ein zu hoher Anteil des (praxis- und betriebsfremden) Berufsschulunterrichts (vgl. Baethge 1983).

Die Erwartung der Gesellschaft (d.h. von Bundes- und Länderregierungen, politischen Parteien, Gewerkschaften), daß das duale System die sich Mitte der 70er Jahre abzeichnende demographi-

sche Herausforderung annehmen und bestehen werde, indem es – vor dem Hintergrund eines gerade seit Mitte der 60er Jahre stark abgebauten Ausbildungsplatzangebots – für die nun bis Ende der 80er Jahre eine hohe Ausbildungsplatznachfrage entfaltenden geburtenstarken Jahrgänge eine ausreichende Anzahl von Ausbildungsmöglichkeiten bereitstellen werde, wurde nicht enttäuscht. In einer mit Bund und Ländern abgestimmten und auch von den beruflichen Schulen getragenen Kampagne „Ausbildung auf Vorrat“ bewies das duale System und bewiesen insbesondere die Ausbildungsbetriebe die hohe kapazitative Flexibilität des Systems. Parallel zu dieser quantitativen Versorgungsleistung wurden – von der auf das Versorgungsproblem fixierten Öffentlichkeit nahezu unbemerkt – vor allem seit Anfang der 80er Jahre bis heute die Ausbildungsordnungen der meisten Ausbildungsberufe grundlegend modernisiert, so daß die Qualität nahezu aller Ausbildungsgänge durchgreifend verbessert wurde. Manchen Betrieben und Verbänden ging dies z.T. schon zu weit. Eng verbunden mit der curricularen Modernisierung war die Erneuerung der Ausbildungs- und Lernmittel sowie das allerdings recht zäh und gegen Widerstände durchgesetzte Erfordernis einer pädagogischen Qualifizierung der Ausbilder. Umso mehr muß es überraschen und ernüchtern, wenn sich seit Anfang der 90er Jahre wieder kritische und skeptische Stimmen mehren, die – mit unterschiedlichen Argumenten – die Funktionsfähigkeit des dualen Systems bezweifeln, und wenn dem neuerlichen Umschlagen der Konstellation des Ausbildungsmarktes von einem Angebotsüberschuß zu einer Angebotslücke berufsbildungspolitisch mit den Rezepten der 70er Jahre begegnet wird, d.h. in der Hauptsache mit Ausbildungsappellen und ggf. auch mit Ausbildungsplatzsubventionen. Die neue Diskussion über die Zukunftsträchtigkeit des dualen Systems und über die Chancen, das System zukunftsfähig zu halten, thematisiert drei Aspekte: erstens die Ebene des Systems und seiner Attraktivität im Vergleich zum Hochschulbereich, zweitens die Nachfrageseite im Ausbildungsmarkt und drittens die Angebotsseite. Die drei Aspekte werden in dieser Reihenfolge im folgenden diskutiert.

2. Gefährdungen des Systems

2.1 *Attraktivitätsverlust des Systems?*

Die These des Attraktivitätsverlustes des dualen Systems verweist auf die Frage, wie attraktiv dieses Ausbildungssystem relativ zu anderen konkurrierenden Ausbildungssystemen ist, und zwar einerseits im Verhältnis zum Hochschulsystem (obwohl im Arbeitsmarkt die Absolventen bisher direkt nur marginal miteinander konkurrieren, die Konkurrenz allerdings im Rahmen von beruflichen Karrieren und Aufstiegspfaden besteht und zunimmt), andererseits im Verhältnis zu vollzeitschulischen Berufsbildungssystemen und drittens im europäischen Wettbewerb mit anderen nationalen Berufsbildungssystemen. Dabei ist entscheidend, ob und von welchen involvierten Gruppen ein Attraktivitätsverlust wahrgenommen wird, wobei es für die Funktionsgefährdung des Systems bereits ausreicht, wenn nur eine der Akteursgruppen (Nachfrager, Betriebe, Berufsbildungspolitik) für sich einen Attraktivitätsverlust reklamiert und ihre funktionssichernde Stützung entzieht. Die Hauptsorge gilt dabei dem Nachfrageverhalten der Jugendlichen und dem Angebotsverhalten der Betriebe insbesondere im Bereich der Industrie- und Handelskammern sowie des öffentlichen Dienstes. Systemphänomene, die diesbezüglich Sorge bereiten, sind folgende:

1. Der Strukturwandel, der sich seit dem Ende der osteuropäischen und der meisten asiatischen Sozialismusversuche und der damit verknüpften Intensivierung des internationalen Wettbewerbs wie auch durch die europäische Integrationsentwicklung beschleunigt hat, erzeugt im Zusammenwirken mit rezessiven Tendenzen Arbeitsplatzexport aus und Arbeitsplatzabbau in Deutschland und in dessen Gefolge auch Ausbildungsplatzabbau. Rationalisierungsprozesse durch „lean management und lean production“ sowie durch „business reengineering“ verstärken diesen Trend. Im Ergebnis ist das Ausbildungsplatzangebot im alten Bundesgebiet zwischen 1991 und 1994 um 25% gesunken. Eine von 10% (in 1990) auf gut ein Drittel (1994) gestiegene Quote nicht übernommener Ausbildungsabsolventen in Verbindung mit der mittelfristig geäußerten Absicht der Betriebe, im Ergebnis weniger Fachkräfte zu beschäftigen, programmieren den Anstieg der Arbeitslosigkeit im Anschluß an eine Ausbildung bzw. den

Betriebs-, Branchen- und schließlich Berufswechsel vor, so daß es nicht überraschen kann, wenn bundesweit 3 Jahre nach Ausbildungsabschluß schon fast jede(r) zweite den Beruf gewechselt hat und etwa jede(r) vierte Erwerbstätige mit dualem Ausbildungsabschluß angibt, unterwertig beschäftigt zu sein (vgl. Parmentier et al. 1994).

2. Wenn man erstens davon ausgeht, daß es in Deutschland zwei große Berufsausbildungssysteme gibt, das duale System und das Hochschulsystem (neben zwei kleinen Subsystemen: dem vollzeitschulischen Berufsausbildungssystem und dem sog. Berufsbildungsmoratorium, vgl. Krüger 1991), und wenn man zweitens annimmt, daß die beiden großen Systeme miteinander um die Bildungsnachfrager konkurrieren, dann wird dieser Wettbewerb durch diejenigen Kriterien beruflichen Erfolges gesteuert und auf Dauer auch entschieden, die an die jeweiligen Ausbildungsgänge sowie Abschlüsse anschließen. Die bisher vorliegenden empirischen Evidenzen lassen keinerlei Zweifel daran, daß die beruflichen Erfolgskriterien Erwerbseinkommen, beruflicher Status, Position in der Organisation, Ausbildungsadäquanz der Beschäftigung, Weiterbildungsgelegenheiten, Aufstiegschancen und Einbindung in Personalentwicklung, Arbeitszufriedenheit, Arbeitslosigkeitsrisiko zugunsten einer Hochschulausbildung und relativ gegen eine duale Berufsausbildung sprechen (vgl. dazu Buttler/Tessaring 1993; Drexel 1993; Schober 1994; Tessaring 1994; Liesering et al. 1994; Timmermann 1994). Lutz (1991) hat aus dieser relativen Erfolgsunattraktivität der dualen Berufsausbildung seine Sackgassenthese entwickelt, die besagt, daß im Zuge der Hochschulexpansion die Aufstiegswege für Facharbeiter, zunehmend auch ihre Arbeitsplätze selbst durch auf höherem Bildungsniveau angesiedelte Quereinsteiger in berufliche Karrieren (z.B. Fachhochschulabsolventen verdrängen Techniker, Meister und Fachkräfte, Techniker und Meister verdrängen Fachkräfte) blockiert würden. Duale Berufsausbildung lasse die Jugendlichen in eine berufliche Sackgasse münden.

3. Die Erstausbildung scheint infolge der betriebs- und arbeitsorganisatorischen Veränderungen relativ durch den Bedeutungszuwachs der beruflichen Weiterbildung entwertet zu werden. Einigen Autoren zufolge (Geißler 1990, Wittwer 1990) stellt eine duale Ausbildung immer weniger die notwendige und hinreichen-

de qualifikatorische Vorbereitung auf einen Lebensberuf dar, sondern „nicht mehr und weniger ... als eine betriebliche Eingangsvoraussetzung für qualifizierte Beschäftigung“ (Baethge et al. 1995, S. 29) und damit „immer mehr [nur, D.T.] die notwendige, immer weniger bereits die hinreichende Bedingung für qualifizierte Arbeit“ (ebenda). Der im Produktionssektor arbeitsseitig geforderte Wandel im Qualifikationsprofil betont die Notwendigkeit ständiger beruflicher Weiterbildung und damit die Fähigkeit zum zumindest arbeitslebenslangen Lernen. Damit erfährt aber die berufliche Erstausbildung eine andere Funktion und neue soziale Bewertung, die wissenschaftlich fundiertem und notwendigerweise abstrakterem Wissen sowie schlüsselqualifikatorischen Elementen wie „lernen können“, „Teamfähigkeit“, „Methodenkompetenz“ u.ä. gegenüber Erfahrungswissen eindeutig Vorrang einräumt, das an den verschiedenen Lernorten im Betrieb gesammelt werden kann. Dieses neue Konzept erinnert sehr stark an die Hochschulausbildung, und es ist dann nicht mehr überraschend, wenn gefragt wird, ob die Betriebe eine derartige allgemeine berufliche Grundausbildung überhaupt noch anbieten und finanzieren wollen (sollen).

Unbestritten wird es Aufgabe beruflicher Weiterbildung sein, das sich erst nach der Erstausbildung bildende Erfahrungswissen systematisch zu strukturieren und an das wissenschaftliche Wissen anzuschließen, wobei denkbar ist, daß ein erheblicher Anteil beruflicher Weiterbildung durch Selbstlernprozesse getragen wird, was für akademische Arbeitskräfte schon immer eine Form beruflicher Weiterbildung gewesen ist. Im Dienstleistungssektor identifizieren Baethge et al. (1995) angesichts derzeit großer bestehender Unsicherheiten über die zukünftigen Entwicklungspfade der Dienstleistungsarbeit ähnliche Implikationen für die Berufsausbildung wie im Bereich von Industrie und Handel (ebenda, S. 34 ff.). Auch hier scheint folglich, und zwar in noch stärkerem Maße als im Produktionssektor, entweder eine grundlegende Reformierung der dualen Erstausbildung zu einem System erforderlich zu sein, das allgemeine Grundlagen wissenschaftlichen Wissens für berufliches Handeln legt, ohne dieses Wissen an traditionelles Erfahrungswissen zu binden, oder die duale Ausbildung durch eine (möglicherweise auch duale) Hochschulausbildung zu ersetzen. Auch hier wäre es dann Aufgabe der beruflichen Weiterbildung, die Passung von Erfahrungswissen

aus Arbeitshandeln und sich weiterentwickelndem wissenschaftlichem Wissen zu gewährleisten.

4. Mit dem Funktionswandel von beruflicher Aus- und Weiterbildung eng zusammen hängt die These des Bedeutungsverlustes des Berufskonzepts (Geißler 1994, Wittwer 1995) und der Entberuflichung der Arbeitswelt. Die Auflösung der Berufe beraube das duale System seiner konstitutiven Basis und stelle es grundlegend in Frage. Die zunehmende Bedeutung der Schlüsselqualifikationen oder zumindest der Diskussion über sie wird als Indiz für das Entschwinden der Berufsidee interpretiert, in dieser Perspektive gelten die Schlüsselqualifikationen als Platzhalter für eine noch unbekannte Entität, die in Zukunft die Erwerbsarbeit und die berufliche Bildung strukturieren werde. Diese Sichtweise ist allerdings nicht unumstritten. So gehen industriesoziologische Untersuchungen (vgl. Baethge et al. 1995, S. 27 ff.) eher von inhaltlich neu zu schneidenden Berufsprofilen aus, welche das Berufskonzept nicht aufgeben, aber die traditionellen Demarkationen zwischen den herkömmlichen Berufen sprengen, die Blossfeld (1991) als den wichtigsten Grund für die unzureichende Flexibilität des dualen Systems identifiziert hat. Die „neu gefaßte Beruflichkeit“ (Kutscha 1992) erteilt der „Entberuflichungsthese“ also eine Absage, wird allerdings nicht mehr durch die in der Berufsausbildung erzeugten Qualifikationen konstituiert – so die These –, sondern durch das betriebs-, prozeß- und technikspezifische Erfahrungswissen im Anschluß an die Erstausbildung einerseits und durch die eng daran gekoppelte berufliche Weiterbildung andererseits. Berufliche Weiterbildung fände danach immer weniger in Berufen statt, sondern würde Berufe selber mitkonstituieren.

5. Während die arbeitssoziologischen Studien aus den veränderten Betriebs-, Organisations- und Arbeitsstrukturen implizit einen steigenden Bedarf an Hochschulabsolventen in den nächsten 15 bis 20 Jahren prognostizieren und quantitative Projektionen diese Vermutungen bestätigen (vgl. BLK 1995, Tessaring 1994), scheint die Bedarfsentwicklung im Bereich der Absolventen des dualen Systems weniger eindeutig zu sein. Kommen die BLK (1995) und Tessaring (1994) einerseits zu dem Ergebnis eines – wenn auch schwächer als bei den Hochschulabsolventen – steigenden Bedarfs, so legen qualitative arbeitssoziologische Analy-

sen, die die qualifikatorischen Implikationen neuer Produktions- und Arbeitskonzepte abklopfen, eher Bedarfsstagnation bei beruflich ausgebildeten Fachkräften nahe (vgl. Baethge et al. 1995, S. 29; generell Witthaus 1994). Einen ähnlichen Schluß legt die an langen Kondratjew-Wellen orientierte Analyse von Maier (1994, 1996a) nahe. Damit bleibt auch offen, in welche Richtung der zukünftige Trend der Qualifikationsstrukturentwicklung – ob in Richtung genereller Höherqualifizierung oder in Richtung eines neuen Polarisierungstrends – gehen wird.

6. Schließlich besteht ein systemisches Attraktivitätsproblem des dualen Systems im europäischen Vergleich: Trotz der hohen Ausbildungsqualität, die allerdings mit hohen Ausbildungskosten belastet ist, ist im europäischen Ausbildungs- und Qualifikationsmarkt der duale Fachkräfteabschluß niedriger eingestuft und bewertet als schulische Berufsbildungsabschlüsse.

2.2 Verlust der Klientel?

Als nach 1982 die geburtenschwächeren Jahrgänge mit ständig sinkender Kohortenstärke eine Ausbildung im dualen System nachfragten, machte sich angesichts der bereits erreichten Studierquote die Sorge breit, das duale System könne seiner Klientel verlustig gehen. Diese Sorge erwies sich jedoch zunächst als unbegründet, da der demographisch bedingte Nachfragerückgang durch eine wachsende Ausbildungsneigung (Verhaltenskomponente) kompensiert wurde (vgl. Liesering et al. 1994, S. 10), die sich bislang auf hohem Niveau stabilisiert hat, den demographisch bedingten Rückgang seit Mitte der 80er Jahre aber nicht völlig kompensieren konnte. Gemessen an der Ausbildungsneigung ist bislang ein Attraktivitätsverlust der dualen Ausbildung nicht erkennbar (vgl. Althoff 1994). Allerdings scheint die weitere Entwicklung offen zu sein, da die Signale von der Angebotsseite her an Schwelle I (drastischer Rückgang des Angebots) und der Schwelle II (sinkende Übernahmechancen) die Ausbildungsneigung beeinträchtigen und die Hinwendung zu Abitur und Hochschulstudium forcieren könnten. Zur Zeit jedenfalls scheinen die Krisenprobleme des dualen Systems nicht nachfrage-, sondern vielmehr angebotsbedingt zu sein.

2.3 Erosion des Ausbildungsinteresses der Betriebe und mögliche Folgen für das System

Es ist also bisher weniger die Entwicklung der Ausbildungsplatznachfrage, die Anlaß zur Sorge gibt, sondern die Entwicklung des Ausbildungsplatzangebots, das seit 1991 bundesweit mit 25% stark rückläufig ist.

Auch die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge ist im alten Bundesgebiet seit 1990 mit 17,5% stark rückläufig, wobei der Rückgang besonders ausgeprägt im Bereich der Industrie- und Handelskammern (um 28%) und des öffentlichen Dienstes gewesen ist (um ca. ein Drittel, vgl. Berufsbildungsbericht 1995, S. 3). Das Handwerk konnte seine „Schwammfunktion“ bislang nur modifiziert entfalten, insofern als es zwar seinen Vertragsanteil deutlich erhöhen konnte (vgl. Baethge et al. 1995), das absolute Niveau der Neuverträge 1994 aber um 11,4% bundesweit (alte Länder) unter dem Niveau von 1989 lag. Eine ausreichende Kompensation abgebauter, vor allem großbetrieblicher Ausbildungskapazitäten hat bislang also nicht stattgefunden. Die freien Berufe haben zwar ihren Vertragsanteil ebenfalls erhöhen können (von 9,5% auf 11,9%), allerdings bei einem Rückgang des Vertragsvolumens um 4%. Insgesamt zeigen sich erhebliche Ungleichgewichte in den Angebots-Nachfrage-Relationen nach Berufen: Während die Metall-, Textil-, Ernährungs-, Verkehrs- und Hauswirtschafts- (sowie verwandte) Berufe starke Angebotsüberhänge verzeichnen, gibt es im Bereich der Elektriker, vor allem der technischen Berufe, der Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufe und der sonstigen Dienstleistungsberufe beträchtliche Angebotsdefizite (ebenda, S. 31). Daß dieser Rückgang des Ausbildungsplatzangebots und der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge sich zunächst fortsetzen wird und auch die kompensatorische Leistung des Handwerks vorläufig nicht zu erwarten ist, folgt aus den betrieblichen Ausbildungsabsichten. Danach beabsichtigten 1993 nur 9% der befragten Industrie- und Handelsbetriebe eine Ausweitung ihres Ausbildungsplatzangebots, aber immerhin 20% eine Reduktion in den nächsten drei Jahren. Unter Handwerksbetrieben lagen die Quoten mit 13 und 16% ebenfalls im Bereich des Nettoverlustes von Ausbildungsplätzen, im Bereich des öffentlichen Dienstes war die Diskrepanz mit 2% bzw. 19% beträchtlich (Liesering et al. 1994,

S. 25). Besonders kraß ist Baethge et al. (1955, S. 72 f.) zufolge der Rückgang der neuen Ausbildungsverträge im Industriebereich mit 47% (seit 1987) ausgefallen, aber auch in den handwerklichen Metallberufen beläuft sich der Rückgang zwischen 1987 und 1994 auf 20% (ebenda).

Der Rückgang des Ausbildungsplatzangebots in den „klassischen“ Ausbildungsbereichen Industrie, Handel, Banken und Versicherungen sowie öffentlicher Dienst und in geringerem Maße auch Handwerk (zumindest bislang) kann angesichts eines prognostizierten, demographisch bedingten Wachstums der Nachfrage nach beruflicher Bildung bis zum Jahr 2006 und einem Nachfrageniveau, das auch im Jahr 2015 über dem des Jahres 1995 liegen wird (vgl. Bildung im Zahlenspiegel 1995, S. 66), dann dramatische Versorgungsengpässe im Ausbildungsmarkt provozieren, wenn der Angebotsrückgang sich fortsetzen sollte (was nicht unplausibel ist) und wenn das Angebotsdefizit im Bereich moderner Dienstleistungsberufe und insbesondere im Bereich sog. Zukunftsindustrien (z.B. Informations- und Kommunikationssektor, Tourismus, Gen- und Biotechnologie, Neue Medien und Multi-Media, Nachrichten und Verkehr, Gesundheits- und Pflégewesen) fortbestehen sollte. Diese Befürchtung verweist auf ein stabiles und anscheinend fundamentales Funktions- und Strukturproblem des dualen Systems: auf die berufsstrukturellen Diskrepanzen zwischen Ausbildungs- und Beschäftigungssystem, die bereits 1973 von der Sachverständigenkommission beklagt worden waren und die Baethge et al. (1995, S. 12) zu der These provozieren, dem dualen System sei es bis heute „nicht gelungen, die Tertiarisierung von Wertschöpfungs- und Beschäftigungsstruktur ... auch nur annähernd nachzuvollziehen“. Zur Zeit scheinen diese Diskrepanzen eher noch ausgeprägter zu werden (vgl. die Abb. 5 in Alex 1994, S. 76). Das duale System scheint regelmäßig dem Strukturwandel des Beschäftigungssystems hinterherzuhinken, weist demzufolge kontinuierlich einen Modernisierungsrückstand auf und müßte im Sinne von Janossy (1966) den Strukturwandel eher hemmen als forcieren, ganz abgesehen davon, daß diese strukturellen Diskrepanzen unfreiwillige Arbeitskraftfluktuationen erzeugen, die Transaktionskosten und berufliche Weiterbildungsmaßnahmen (quasi als Reparaturfunktion) induzieren, die ineffiziente Ressourcenallokation im Berufsbildungssystem indizieren.

Als ausbildungshemmende bzw. angebotsdämpfende Faktoren werden in Befragungen (vgl. Berufsbildungsbericht 1995) in erster Linie ein rückläufiger Fachkräftebedarf und die gestiegenen Ausbildungskosten genannt. Als nettokostensteigernde Gründe werden genannt die gestiegenen (und steigenden) Ausbildungsvergütungen nebst Vergütungsnebenkosten, die „zu lange“ Ausbildungsdauer, der „zu hohe“ Anteil berufsschulischen Unterrichts, der die Auszubildenden vom Betrieb fernhält (obwohl dieses Argument im Falle von Blockunterricht kaum vorgetragen wird), und die über die Jahre hinweg stattgefundene Verlagerung größerer Ausbildungsanteile in arbeitsplatzferne und damit ertragsarme Ausbildungsarrangements (theoretischer Unterricht, Lehrwerkstatt, Lernbüro, Simulationszentrum). Es scheint allerdings, als habe die Dezentralisierung der Organisationsstrukturen der betrieblichen Bildung (in mittleren und Großunternehmen) im Zuge der allgemeinen Abschlankungs-, Profitcenter- und Outsourcingbewegung und die damit verbundene Verlagerung der Ausbildungs- und Budgetentscheidungen in die operativen Bereiche dazu geführt, daß das dort eher dominierende kurzfristige Kostendenken gegenüber dem langfristigen Investitionsdenken (der früheren Ausbildungsmanager) an Boden gewinnt. Überhaupt scheint die Abschlankungs- und Auslagerungsphilosophie von Leistungsprozessen ein neues „Ausbildungsparadoxon“ erzeugt zu haben, das die großen wie die kleinen Unternehmen betrifft. Großfirmen benötigen diese Qualifikationen nicht mehr, könnten sie aber sehr wohl ausbilden. Folglich sind die Zulieferer darauf angewiesen, daß die Großabnehmer ihre Ausbildungskapazitäten aufrechterhalten und den Zulieferern gegen kostendeckende Preise zur Verfügung stellen. Insofern haben die Großbetriebe die Ausbildungskosten auf die Zulieferer abgewälzt, die ihrerseits angesichts des Kostendrucks, unter dem sie ohnehin stehen, den Ausbildungsbedarf sehr knapp bemessen oder gar nach alternativen Ausbildungs- und Rekrutierungswegen suchen.

Darüber hinaus fragt es sich, ob es möglicherweise inzwischen eine neue Generation von (jüngeren) Managern gibt (gerade auch in den neuen Branchen, in denen die Zukunftsberufe vermutet werden), die kein Ausbildungsbewußtsein und keine Ausbildungsverantwortung mehr entwickelt haben, die von Jobs statt von Berufen sprechen und Training-on-the-Job als Ausbildungs-

modell vorziehen. Sollte dies der Fall sein, dann müssen z.B. Ausbildungsappelle wirkungslos verpuffen.

Schließlich spricht einiges für die Annahme, daß die Konjunkturabhängigkeit des Ausbildungsplatzangebots auch in Zukunft für ein im Zeitverlauf unstetes Angebot sorgen wird und daß die nach wie vor wirksamen Wettbewerbsverzerrungen zwischen den ausbildenden Betrieben, die die Nettokostenverluste tragen, und den nichtausbildenden Betrieben, die sich diese Last ersparen, und die beide um die möglicherweise immer knapper werdenden dual ausgebildeten Arbeitskräfte konkurrieren, die bereits von der Sachverständigenkommission befürchtete Tendenz zur Unterinvestition wirksam werden lassen.

Faßt man die Analyse über die unterschiedlichen Funktionsmechanismen und Wirkkräfte auf der Angebotsseite des dualen Berufsausbildungssystems zusammen, so melden sich Zweifel darüber an, ob das duale System in den kommenden Jahren seine Leistungsfähigkeit wird erhalten geschweige denn ausbauen können.

2.4 Gegensteuerung: Rettung oder Resignation

Es ist evident, daß das duale Berufsausbildungssystem nur dann für Berufe außerhalb von Handwerk und Hauswirtschaft konserviert werden kann, wenn a) der Bedarf an dual ausgebildeten Fachkräften in den Bereichen von Industrie, Handel und freien Berufen sich auch langfristig auf einem quantitativ nennenswerten Niveau stabilisiert, b) u.a. infolgedessen sich das Ausbildungsplatzangebot ebenfalls langfristig auf einem entsprechenden Niveau einpendelt und c) die Nachfrage nach dualer Berufsausbildung in diesen Ausbildungsbereichen nicht völlig wegbriecht. Baethge et al. (1995, S. 11) äußern bezüglich aller drei Aspekte Skepsis, schließen aber nicht aus, daß das duale System sich zu dem zurückentwickelt, was es einmal war: nämlich ein Ausbildungssystem handwerklich-kleinbetrieblichen Zuschnitts. Berufsbildungspolitisch liegen Gegensteuerungsversuche nahe, die sowohl an der Nachfrageseite (Nachfragesteuerung) wie an der Angebotsseite (Angebotssteuerung) ansetzen.

Nachfrageseitig ist bislang appellativ und bildungspolitisch agiert worden, indem einerseits durch die Intensivierung der Informationspolitik gegenüber Jugendlichen, ihren Eltern und Lehrern (Werbekampagnen für duale Ausbildungsberufe in Tageszeitun-

gen, Schnupperlehre, Berufsbildungsinitiativen, von Berufsschulen, Berufsberatung und Betrieben gemeinsam veranstaltete Informationstage bzw. -börsen, Tage der offenen Türen) die Bildungsentscheidungsprozesse der Jugendlichen zugunsten der Aufnahme einer dualen Berufsausbildung beeinflußt werden sollen. Andererseits bestand der bildungspolitische Steuerungsversuch darin, die Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung dadurch herzustellen, daß die Kultusministerkonferenz seit dem Beschluß vom Juni 1992 den Berufsschulabschluß (der bekanntlich zugleich den Abschluß der Ausbildung indiziert) als Realschulabschluß anerkennt, wenn a) der Berufsschulabschluß die Gesamtnote von mindestens 2,5 erreicht, b) die Berufsausbildung nach Berufsbildungsgesetz oder Handwerksordnung mit Erfolg abgeschlossen wurde und c) eine Fremdsprache mindestens fünf Jahre gelernt und mit der Note von 3 oder besser bewertet wurde. Dieser Beschluß kann indessen nur als halbherzig gewertet werden, da er im Prinzip Hauptschulabsolventen die Möglichkeit eröffnet, über eine Berufsausbildung den höherwertigen Realschulabschluß zu erwerben. Das eigentliche Gleichwertigkeitsproblem zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung ist jedoch nicht auf jener Abschlußebene angesiedelt, sondern ist seit den Anstoßdiskussionen durch den Deutschen Bildungsrat stets als Problem der Gleichwertigkeit von beruflicher Ausbildung und höchstem allgemeinbildendem Schulabschluß, also dem Abitur, im Zugang zum Hochschulstudium gesehen worden (vgl. Hegelheimer 1986). Dazu bietet der zitierte Beschluß allerdings keinen Lösungsbeitrag. Ein solcher ist eher zu erwarten von dem Instrument der sog. Einstufungsprüfungen, die in einer Reihe von Bundesländern, von Baden-Württemberg „lediglich“ für den Fachhochschulzugang, eingeführt worden sind, und von der Öffnung der Fachhochschulen für Fachschulabsolventen (Meister und Techniker).

Unabhängig davon fragt es sich, ob die Herstellung der Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung verhindern kann, was ohne diese Gleichstellung befürchtet wird, nämlich die zunehmende Umlenkung der Bildungsströme in den Hochschulsektor. Einerseits ist fraglich, ob die Nachfrage nach dualer Ausbildung dadurch auf Dauer auf einem hohen Niveau gehalten werden kann. Andererseits ist zu vermuten, daß die duale Ausbildung mit der Zeit die Funktion des Durchlauferhitzers in

das Hochschulsystem übernimmt, denn schon heute schließt jeder zweite Berufsbildungsabsolvent mit Hochschulzugangsberechtigung ein Hochschulstudium an. Solange der meritokratische Zirkel (Lutz 1991) – so die hier vertretene These – die Absolventen des Berufsbildungssystems immer mehr ausschließt, steht zu erwarten, daß die Berufsausbildung zunehmend eine Durchgangsstation in den tertiären Bildungssektor werden wird. Sollte dies der Fall sein, so wird auf Dauer auch dem beruflichen Weiterbildungssektor, der auf die Berufsbildungsabsolventen zugeschnitten ist, die Kundschaft ausgehen. Notwendig scheint daher die Herstellung einer doppelten Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung zu sein. Zur Gleichwertigkeit im Bildungssystem (die eher halbherzig angegangen wird) muß die Gleichwertigkeit im Beschäftigungssystem hinzukommen, die den Berufsbildungsabsolventen die Chance eröffnen würde, im meritokratischen Zirkel wettbewerbsfähig zu sein. Diese Gleichwertigkeit im Beschäftigungssystem erforderte die Öffnung der Lutzschen Sackgasse durch neue Berufs-, Aufstiegs- und Karrierewege für Berufsbildungsabsolventen, ihre Einbindung in Personalentwicklungsstrategien und neue Karrieremuster und durch eine andere Verzahnung von Erstausbildung und beruflicher Weiterbildung, wie es z.B. im eigenständigen Berufsbildungssystem des Bundesinstituts für Berufsbildung angedacht worden ist (vgl. Dybowski u.a. 1994). Diese Gleichwertigkeit erforderte ferner die Nivellierung der Einkommensstrukturen zwischen Berufsbildungs- und Hochschulabsolventen beim Berufseinstieg, was allerdings ohne die seit Jahrzehnten diskutierte, aber bis heute nicht realisierte Flexibilisierung der Beschäftigungsstrukturen im öffentlichen Dienst und die Abkoppelung der Eingangsgehälter und Laufbahnpforten von Bildungsabschlüssen kaum zu verwirklichen wäre. Die bisher beobachtbare hohe Korrelation zwischen Indikatoren beruflichen Erfolges und Bildungsabschlüssen (vgl. Timmermann 1994; Parmentier et al. 1994) und das Beharrungsvermögen dieser Strukturen, die zugleich starke Gruppeninteressen widerspiegeln, begründen allerdings die Skepsis an der Herstellbarkeit dieser doppelten Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung. Insofern muß aus heutiger Perspektive offenbleiben, ob die Stabilisierung der Nachfrage nach dualer Berufsausbildung auf einem hohen Niveau auf Dauer gelingen kann.

Wenn das Duale System seine herausragende Stellung im Berufsbildungssystem der Bundesrepublik halten soll, dann muß neben die notwendige Bedingung der Stabilisierung der Nachfrage die hinreichende Bedingung der Stabilisierung des Ausbildungsplatzangebots oberhalb der Gesamtnachfrage treten, so daß für die Nachfrager Wahlmöglichkeiten bestehen. Das bedeutet, daß der seit etwa 1987 beobachtbare, z.T. drastische Rückgang des Ausbildungsplatzangebots im Bereich der Industrie- und Handelskammern und des öffentlichen Dienstes, aber eben auch im Handwerk nicht nur gestoppt, sondern angesichts des prognostizierten Wachstums der Ausbildungsplatznachfrage für die kommenden Jahre möglichst durch Neuangebote überkompensiert werden müßte.

Sofern der Angebotsrückgang strukturwandelbedingt den Arbeitsplatzabbau oder -export und damit einen rückläufigen Fachkräftebedarf nachvollzieht oder auch vorwegnimmt (z.B. Metall- und Elektroindustrie, Textil- und Chemieberufe, Verwaltungsberufe), ist er zumindest nicht in erster Linie kosteninduziert und zugleich unumkehrbar. Angebotskompensation könnte hier in erster Linie von neu geschaffenen Ausbildungsberufen in neuen Branchen („Zukunftsberufe“) ausgehen, die einem Maßnahmenkatalog der Bund-Länder-Arbeits-Gemeinschaft Berufliche Bildung zufolge vom Bundesinstitut für Berufsbildung innerhalb von zwei Jahren in den Bereichen Verkehr und Nachrichten, informations- und kommunikationstechnologische Wirtschaftszweige, Umweltzweige, Tourismus, Gesundheits- und Pflege, Neue Medien und Multimedia sowie bio- und gentechnologische Industrie entwickelt werden sollen.

Offen ist dabei bislang, ob diese zukunftssträchtigen Wirtschaftszweige a) einen nennenswerten Bedarf an dual ausgebildeten Fachkräften haben oder ob der Bedarf vorrangig auf der Ebene von Hochschulabsolventen oder von on-the-job Trainierten situiert sein wird und b) überhaupt genügend Betriebe bereit sein werden, die Ausbildungsinfrastruktur zu schaffen und die Ausbildungskosten zu tragen. Es ist zudem nicht auszuschließen, daß eine neue Generation von Managern heranreift, die dem Dualen System emotional nicht verhaftet sind und die ein am kurzfristigen Kostendenken orientiertes Training-on-the-job der vom langfristigen Investitionsdenken getragenen dualen Ausbildung vorziehen.

Sofern der Rückgang des Ausbildungsplatzangebots auf die hohen und in der Vergangenheit stetig gestiegenen Ausbildungsnettokosten zurückgeführt werden kann (vgl. v. Bardeleben 1994), wäre steuerungspolitisch an den Ausbildungskosten oder an der Art ihrer Finanzierung anzusetzen. Das Kostenargument besagt, daß bei unverändertem, vielleicht sogar steigendem Fachkräftebedarf vielen Ausbildungsbetrieben die Ausbildung zu teuer wird bzw. geworden ist. Aus Kostengründen wird demnach die Ausbildung entweder ganz aufgegeben, das Ausbildungsvolumen reduziert oder die Ausbildung mit anderen Betrieben zusammengelegt, was ebenfalls eine Reduktion des Angebots impliziert. Allerdings bleiben in diesem Zusammenhang drei Rätsel zu lösen:

1. Woher kommt die plötzliche Ausbildungskostenempfindlichkeit, wenn nach Aussagen von Bildungsmanagern großer Unternehmen die Ausbildungskosten auch heute unverändert *nur* 3 bis 5% der Lohn- und Gehaltssumme und *nur* etwa 0,2% des Umsatzes ausmachen? Hat sich die Kostensensibilität der Unternehmen verändert, und wenn ja, weshalb? Über dieses Phänomen geben uns auch die Berufsbildungsberichte bisher keine Auskunft.
2. Welche Rolle spielen die produktiven und rekrutiven Ausbildungserträge im Bewußtsein der Ausbildungsverantwortlichen und bei ihren Ausbildungsentscheidungen (vgl. zur Begrifflichkeit Cramer/Müller 1994 sowie Timmermann 1995)? Auch darüber wissen wir nichts.
3. Welche Rolle spielt heute noch der längerfristige Ertrags- bzw. Investitionsaspekt in den Ausbildungsentscheidungen der Manager, d.h. die Erwartung auf Produktivitätseffekte im Anschluß an die Ausbildung? Sind die Internalisierungserwartungen z.B. aufgrund gestiegener Marktgängigkeit der dual vermittelten Qualifikationen und des härter gewordenen Wettbewerbs um diese Qualifikationen gesunken? Auch hier besteht Aufklärungsbedarf.

Wenn die Höhe der Ausbildungskosten tatsächlich das entscheidende Ausbildungshemmnis darstellt, dann liegt es nahe, auf Kostenentlastung der Ausbildungsbetriebe zu setzen. Allerdings muß bei allen Entlastungsmaßnahmen in Kauf genommen werden, daß die Steuerungswirkungen auf das Ausbildungsplatzangebot (ökonomisch gesprochen: die Kostenelastizität des Ausbil-

dungsangebots) ungewiß sind, und es stellt sich die Frage, wie gewährleistet werden kann, daß a) trotz aller Entlastung nicht noch mehr Ausbildungsplätze abgebaut werden, b) infolge der Entlastung mehr Ausbildungsplätze angeboten werden, c) das Mehrangebot quantitativ ausreicht, um die Nachfrage zufriedenzustellen, d) das Mehrangebot in den „richtigen“ Berufen, d.h. in relativ zukunftssicheren und chancenreichen Berufen und nicht in absterbenden, bereits überfüllten Berufen auf den Markt tritt und e) Mitnahmeeffekte möglichst minimiert werden.

3. Gerechtere Berufsbildungsfinanzierung durch Anreizsysteme für ausbildende Unternehmen?

3.1 Was heißt „gerechte Finanzierung der Berufsbildung“?

Gerechtigkeitsfragen sind moralisch-ethische Fragen von ökonomischer Relevanz. Im Falle der Berufsbildungsfinanzierung nimmt die Gerechtigkeitsfrage zwei Formen an: Zum einen geht es um die Chancengerechtigkeit der Jugendlichen, und zum zweiten geht es um Wettbewerbsgerechtigkeit zwischen Unternehmen. Beide Gerechtigkeitsaspekte hängen insofern zusammen, als die sich in den Wettbewerbsverzerrungen zwischen ausbilden- und nicht ausbildenden Betrieben zeigende Wettbewerbsungerechtigkeit das Ausbildungsinteresse von Betrieben dämpfen und damit das Ausbildungsplatzangebot senken kann, was auf Seiten der Ausbildungsplatzsuchenden die Ausbildungschancen von Jugendlichen mit bestimmten Merkmalen (z.B. ohne Hauptschulabschluß, ausländische Jugendliche, Mädchen) beeinträchtigen kann. Eine gerechte Berufsbildungsfinanzierung wäre demnach ein Finanzierungsmodell, das die Wettbewerbsverzerrungen zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Unternehmen als Angebotshemmnis beseitigt und ein im Verhältnis zur Ausbildungsplatznachfrage ausreichendes Ausbildungsplatzangebot induziert.

3.2 Anreizsysteme für ausbildende Unternehmen

Die vorstehende Analyse der Rahmenbedingungen von betrieblicher Ausbildung kommt zu dem Ergebnis, daß die Erosionstendenzen des Dualen Systems *derzeit* nicht nachfrage-, sondern angebotsinduziert und zu einem erheblichen Teil dem gestiegenen Kostendruck geschuldet sind. Je mehr die ausbildenden Unternehmen aber diesen Kostendruck empfinden, um so stärker muß sie das Problem der verzerrten Wettbewerbsbedingungen im Verhältnis zu nichtausbildenden Unternehmen drücken. Sofern Kostenanstieg und Wettbewerbsverzerrungen – neben rückläufigem Fachkräftebedarf – die Hauptgründe für eine erlahmende Ausbildungsbereitschaft sind, liegt es nahe, die Ausbildungsbereitschaft – und damit das Ausbildungsplatzangebot – der Betriebe dadurch zu stärken, daß ihnen der Druck des Kostenanstiegs und der verzerrten Wettbewerbsbedingungen genommen wird.

Da diese Problemlage nicht völlig neu ist, sondern bereits zu Anfang der 70er Jahre intensiv diskutiert wurde (vgl. Sachverständigenkommission 1974, Hegelheimer 1977 und 1986), besteht die Gefahr, bekannte Argumente und vorgeschlagene Lösungen zu wiederholen. Es wird hier der Versuch unternommen, über die frühere Diskussion hinausgehende Vorschläge zu unterbreiten und zur Diskussion zu stellen. Diese veränderten bzw. neuen Akzente finden sich in den im folgenden geäußerten Ideen wieder.

3.2.1 Einzelbetriebliche Anreizsysteme

Erstens soll auf die eventuell vernachlässigte Möglichkeit der ausbildenden Betriebe hingewiesen werden, einzelne Ausbildungskostenarten (die Sachverständigenkommission sprach früher von manipulierbaren Kostenarten) zu senken. Im großen und ganzen scheint der Spielraum hier allerdings nicht allzu hoch zu sein, da die Personalkosten (für Ausbilder und Auszubildende) mit durchschnittlich 80 bis 90% den weitaus größten Anteil ausmachen (vgl. v. Bardeleben et. al. 1995, S. 125 ff.) und zudem gesetzlich oder tariflich fixiert sind. Dennoch sollte in diesem Zusammenhang ein Vorschlag näher betrachtet und geprüft werden, der von der Annahme ausgeht, Auszubildende seien im Hinblick auf ihre gesetzlichen Sozialabgaben der Gruppe der

Studierenden gleichzustellen, d.h. sie seien von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung ganz freizustellen und ihnen sei ein ermäßigter Krankenversicherungsbeitragssatz abzuverlangen. Dieser Vorschlag bedeutet, daß der kurzfristigen Entlastung der Betriebe eine Belastung der Solidargemeinschaft (aller Arbeitnehmer/innen und aller Betriebe) über einen längeren Zeitraum hinweg gegenübersteht und bei Nichtübernahme in ein Arbeitsverhältnis zunächst der Verzicht auf Arbeitslosenunterstützung ansteht, also individuelle Opportunitätskosten für die Auszubildenden und ihre Angehörigen drohen. Modellrechnungen, die unabhängig von wahrscheinlichen Verhaltensreaktionen der Ausbildungsunternehmen allein die rechnerischen Angebotseffekte im Sinne einer Potentialanalyse kalkulieren, zeigen allerdings, daß der Entlastungseffekt der Betriebe und das potentielle Mehrangebot an Ausbildungsplätzen nicht unerheblich sein können (vgl. Timmermann 1996, S. 30-35).

Zweitens sei auf die ebenfalls den ausbildenden Betrieben zur Verfügung stehenden Möglichkeiten verwiesen, ihr Ausbildungsarrangement (technisch gesprochen: ihre Ausbildungsproduktionsfunktion) im Hinblick auf die verschiedenen innerbetrieblichen Lernorte (v. Bardeleben et. al. unterscheiden wie schon die Sachverständigenkommission 1974 zwischen innerbetrieblichem Unterricht, Lehrwerkstatt und Arbeitsplatz) und die dort jeweils vorgesehenen Ausbildungszeiten zu variieren, d.h. die Zeitstruktur des Lernens an den verschiedenen Lernorten im Betrieb zu verändern. Da die innerbetrieblichen Lernorte unterschiedlich kosten- bzw. ertragsintensiv sind, liegt es nahe, über eine Umschichtung der Lernzeiten von den kostenintensiven Lernorten (z.B. Lehrwerkstatt) zu den ertragsintensiven Lernorten (Arbeitsplatz, Fertigung, Büro) nachzudenken. Als Bedingung wäre allerdings mitzudenken, daß der Arbeitsplatz nicht nur ertragsträchtig sondern zugleich auch lernträchtig sein und die Qualität der Ausbildung nicht leiden sollte. Modellrechnungen zeigen am Beispiel zweier Ausbildungsberufe (Industriemechaniker und KFZ-Mechaniker), daß die lernortbezogenen Nettokosten bzw. Nettoerträge um 35% sinken bzw. um 22% steigen und die gesamten Nettokosten um 15% bzw. 16% sinken können. Dies sind durchaus respektable Größenordnungen, die für ausbildende Betriebe attraktiv sein dürften (vgl. Timmermann 1996, S. 36-43).

Drittens könnte ein in der Literatur des öfteren geäußelter, aber kaum weiter verfolgter Gedanke aufgegriffen werden, dem die Forderung zugrunde liegt, das Humankapital dem Sachkapital gleichzustellen und Abschreibungen auf das betriebliche Humankapital steuerlich zuzulassen. Der Vorschlag schränkt die Abschreibung allerdings auf das vom ausbildenden Betrieb selbst im Rahmen der dualen Ausbildung hergestellte Humankapital ein. Notwendige Bedingung wäre, daß dieses betrieblich selbst erzeugte Humankapital wie selbsterstellte Anlagen behandelt und von der Aktivierung in der Bilanz ausgenommen würde. Die Abschreibung von betrieblich erzeugtem Humankapital ist allerdings nur für Betriebe relevant, die Gewinne machen und Steuern sparen können und wollen. Gleichzeitig bedeutet jede betriebliche Steuerersparnis einen Einnahmeverzicht der öffentlichen Hand. Dies ist angesichts stark angespannter öffentlicher Kassen ein ernstzunehmender Einwand und ein Problem, das nur über Prioritätenverschiebungen im Gesamt- bzw. Bildungshaushalt oder – zumindest theoretisch – durch Steuer- bzw. Abgabenerhöhungen gelöst werden könnte.

Sofern Konsens besteht, daß – wie auch schon im Falle der Abschreibung auf betrieblich erzeugtes Humankapital – die Gemeinschaft der Steuerzahler mit der Entlastung der ausbildenden Betriebe belastet werden soll, wäre *viertens* ein Fixabzug von der Steuerschuld der ausbildenden Betriebe die einfachste, schon früher vorgetragene Lösung (vgl. Hegelheimer 1986, S. 67). Alle Formen der Steuerstundung oder -ermäßigung setzen allerdings voraus, daß die ausbildenden Betriebe Gewinne erzielen. Den darüber hinaus vielfältigen indirekten staatlichen Finanzierungsvarianten wie Rückstellungen und Rücklagen wird oftmals nachgesagt, die durch sie ermöglichte Steuerersparnis sei nur für Großbetriebe mit entsprechenden Gewinnen von Bedeutung. Dies könnte u. U. die Wettbewerbsverzerrungen zwischen ausbildenden und nichtausbildenden Betrieben verschärfen, möglicherweise auch Wettbewerbsverzerrungen zwischen ausbildenden Betrieben erzeugen oder intensivieren.

Ein *fünftens* ebenfalls früh vorgetragenes Set von Lösungen schlägt zur Entlastung von ausbildenden Betrieben die Gewährung staatlicher Zuschüsse oder Ausbildungsprämien vor (vgl. Hegelheimer 1986, S. 77 ff.). Diese auf den ersten Blick attraktive Gruppe von Vorschlägen, die direkte staatliche Finanzierung

durch Zuschüsse und Prämien an Auszubildende und Ausbildungsbetriebe vorsehen, birgt stets die Gefahr von Mitnahmeeffekten in sich. Deshalb liegt eine spezifische Schwierigkeit darin, die finanziellen Mittel nicht nach dem Gießkannenprinzip, sondern zielgruppenspezifisch zu verteilen. Gleichzeitig gibt es keine Garantie für zusätzliche, durch Zuschüsse und Prämien induzierte Ausbildungsplätze. Zudem übersehen die Prämienvorschläge für den Fall, daß es darum gehen soll, zusätzliche Ausbildungsplätze zu stimulieren, daß die Zuschüsse oder Prämien zumindest die Grenzkosten des Ausbildungsplatzangebots, d.h. die zusätzlich entstehenden Kosten der zusätzlich bereitzustellenden Ausbildungsplätze decken müssen, um die ausbildenden Betriebe zumindest nicht zusätzlich mit Kosten zu belasten. Sollen die Zuschüsse die ausbildenden Betriebe entlasten, so müßten sie höher als die Grenzkosten sein.

3.2.2 Berufsausbildungsfonds in Eigenregie und Eigenverantwortung der Wirtschaft auf der Ebene der zuständigen Stellen

Die wichtigen Anreizsysteme außerhalb der einzelbetrieblichen Finanzierung liegen in den Fondssystemen. Interessanterweise werden z. T. Argumente gegen die Fonds vorgebracht, die gleichzeitig auch gegen die einzelbetriebliche Finanzierungsform sprechen. So werden gegen alle bekannten Fondsvarianten als Kritikpunkte Informationsdefizite, Konjunkturabhängigkeit, Wettbewerbsverzerrungen, überhöhte Verwaltungsaufwendungen wie auch die Bemessungsgrundlagenproblematik ins Feld geführt. Der wesentliche Gedanke in der Diskussion um Fondslösungen scheint zu sein, daß mit Fondsfinanzierungsformen auch kollektive Steuerungs- und Entscheidungsstrukturen verbunden sind, die ein verändertes Machtverhältnis in die betriebliche Ausbildung hineintragen würden und der Bestandssicherung des einzelbetrieblichen Finanzierungssystems, vor allem der unternehmerischen Entscheidungsautonomie entgegenstehen.

Ein *sechster* Vorschlag knüpft an diese Umlagendebatten an und stellt explizit auf den Lasten- und Leistungsausgleich zwischen ausbildenden und nichtausbildenden Unternehmen ab (vgl. Timmermann 1996, S. 65-72). Es ist zu erwarten, daß dieser Vorschlag in den Wirtschaftsverbänden und vor allem auf Seiten der nicht ausbildenden Unternehmen nicht auf Zustimmung stoßen wird.

Ob der Vorschlag auch unter den Unternehmen, insbesondere unter den ausbildenden Unternehmen auf Ablehnung treffen wird, muß abgewartet werden. Die Grundidee des Vorschlags ist es, ein Ausbildungsausgleichssystem in Eigenregie und Eigenverantwortung der Wirtschaft auf Kammerebene bzw. auf der Ebene der nach dem Berufsbildungsgesetz zuständigen Stellen zu etablieren, das aus einer Ausbildungsausgleichsabgabe (ein bestimmter zu bestimmender Satz des Unternehmensumsatzes) besteht, die an die Kammern bzw. zuständigen Stellen abgeführt, von Vergabeausschüssen (die mit den Berufsbildungsausschüssen identisch sein können, aber nicht müssen) verwaltet und nach einer Prioritätenliste von Förderzwecken vergeben werden. Damit ist das Ausbildungsausgleichssystem so wirtschaftsnah wie möglich gestaltet. Zwei Probleme wären politisch zu lösen: Zum einen bliebe die Frage zu beantworten, ob Kleinbetriebe (z. B. mit 5 Beschäftigten oder weniger) von der Abgabe ausgenommen werden sollten (was man heute mit einem klaren Nein beantworten kann), und zum anderen stellt sich die Frage, ob ausbildende Betriebe von vornherein von der Abgabe befreit oder nur in dem Maße an ihr partizipieren sollen, wie sie unter der durchschnittlichen Ausbildungsplatzquote bleiben. Hier wäre die Frage zu lösen, ob der Maßstab die durchschnittliche gesamtwirtschaftliche Ausbildungsplatzquote oder die durchschnittliche Ausbildungsplatzquote des jeweiligen Kammerbezirks (bzw. des Wirkbereichs der zuständigen Stellen) sein soll.

Das Finanzierungsmodell schlägt im einzelnen vor, zunächst auf a) ein Umlagegesetz und b) auf korporatistische Formen der Fondsverwaltung und der Mittelvergabeentscheidungen, die sich zu weit von der unternehmerischen Entscheidungsautonomie über Ausbildungsplätze und der betrieblichen Expertise entfernen, zu verzichten, statt dessen auf die Einsicht und Vernunft der Arbeitgeberseite und insbesondere der einzelnen Unternehmen zu setzen und diesen ein Leistungsausgleichssystem in Eigenregie und Eigenverantwortung nahezulegen in Form einer kollektiven Selbstverpflichtung (vgl. dazu die erste Anregung von Hummelsheim/Timmermann 1995a, S. 11).

Da die Bereitschaft zu kollektiver Selbstverpflichtung vermutlich nicht allein aus erwachender Einsicht zunehmen wird, wird hier ferner vorgeschlagen, im politischen Aushandlungsprozeß der

Unternehmensseite eine Mehrjahresfrist (von z.B. 2 bis 3 Jahren) zu geben, innerhalb der das Leistungsausgleichssystem in Eigenregie einzuführen wäre. Diese Frist sollte großzügig bemessen sein, da der Zeitbedarf für die Diskussion, für die eventuelle Entwicklung, Umsetzung und Erprobung des Systems groß sein dürfte. Diese Politik des Versuchs, die Selbststeuerungskräfte der Wirtschaft herauszufordern und zugleich zu stärken, könnte bzw. sollte mit der Option verknüpft werden, im Falle des Versagens der Selbststeuerung (d.h. wenn das Leistungsausgleichssystem in der vorgegebenen Frist nicht zustande käme) dieses Ausbildungsausgleichssystem auf gesetzlicher Basis vorzusehen. Für das anzustrebende Leistungsausgleichssystem in Eigenregie und Eigenverantwortung der Wirtschaft wird im einzelnen folgendes Verfahren vorgeschlagen:

1. Grundsätzlich werden alle Betriebe mit einem einheitlichen Prozentsatz ihres Umsatzes belastet. Die Bemessungsgrundlage ist im Gegensatz zur Lohn- und Gehaltssumme oder zum betrieblichen Kapitalstock verzerrungsfrei. Der Umsatz ist i.d.R. bekannt und leicht ermittelbar, in öffentlichen bzw. staatlichen Organisationen würde an seine Stelle der Kostenwert der erbrachten Leistungen treten.
2. Mit der Bemessungsgrundlage Umsatz entfällt das Argument der Verzerrung zu Lasten arbeits- oder kapitalintensiver Betriebe.
3. Ausbildungsbetriebe werden in dem Maße zur Abgabe herangezogen, wie ihre individuelle Ausbildungsquote die durchschnittliche Ausbildungsquote ihres Kammerbezirks (alternativ: des Bundeslandes oder der Bundesrepublik) unterschreitet. Diese Regelung hat ebenfalls Schwächen, insofern als Betriebe, die angebotene Ausbildungsplätze mangels Nachfrage nicht besetzen können, für die ausbleibende Nachfrage bestraft würden. Deshalb müßte statt der Ausbildungsquote, welche die Relation zwischen Ausbildungsverhältnissen und Arbeitsverhältnissen (mit dual ausgebildeten Fachkräften) mißt, eine Ausbildungsplatzquote herangezogen werden, welche das Ausbildungsplatzangebot in Relation zur Zahl der dual ausgebildeten Fachkräfte setzt.
4. Kleinbetriebe (mit 5 bis 20 abhängig Beschäftigten) und Kleinstbetriebe (mit weniger als 5 abhängig Beschäftigten)

sollten nicht von der Abgabe befreit werden. Die früher vorgebrachten Ausschlussargumente bezogen sich einerseits auf die großen Fondslösungen und die darunter diskutierten Probleme der Anhebung der als Untergrenze anzusehenden Qualitätsstandards, was Kleinbetriebe mit starken Kostensteigerungen belasten würde, andererseits auf das zur Qualitätsmessung anzuwendende Inputqualitätsmodell der Sachverständigenkommission, das gegen die durch geringere Organisations- und Technikintensität der Ausbildung gekennzeichneten Kleinbetriebe diskriminieren würde, und drittens auf den hohen einzelbetrieblichen Erhebungsaufwand, den die großen Fondslösungen den Kleinbetrieben auferlegen würden. Alle drei Argumente treffen das hier vorgeschlagene Modell nicht, da es weder um die Entwicklung von qualitativen Mindeststandards geht, an denen sich das Ausgleichssystem zu orientieren hätte, noch um die Implementation eines Qualitätsmodells der betrieblichen Ausbildung. Der Erhebungsaufwand für den einzelnen Betrieb ist im vorgeschlagenen Modell denkbar gering, da in diesem System seitens der Betriebe keine Ausbildungskosten kalkuliert werden müssen. Eine der Befreiung der Klein- und Kleinstbetriebe von dem vorgeschlagenen Ausbildungsausgleichssystem kann daher nicht begründet werden.

5. Die Abgabe der abgabepflichtigen Betriebe wird als Kammerpflichtumlage und von den örtlichen zuständigen Stellen erhoben. Dies ist administrativ der einfachste und effizienteste Weg, da die Stellen erstens über eine Infrastruktur für Abgabeneinnahmen und -verwaltung verfügen und zweitens wegen Zwangsmitgliedschaft die erforderlichen Informationen a) über die Ausbildungsbetriebe sowie deren Zahl von (besetzten) Ausbildungsplätzen und b) über den jahresdurchschnittlichen Beschäftigungsstand der Betriebe haben.
6. Über die Verwendung der Umlageeinnahmen entscheiden die zuständigen Stellen bzw. die ihnen vergleichbaren Institutionen. Es sollte den Kammern bzw. den ihnen vergleichbaren Institutionen zur Entscheidung überlassen bleiben, ob sie die Entscheidungen über die Verwendung der Ausbildungsausgleichsabgabe den Vergabeausschüssen bzw. den 'zuständigen Stellen' überlassen oder neu einzurichtenden Ausschüssen übergeben. Intention dieses Vorschlages ist es, die Ent-

scheidung über die Vergabe der Abgabemittel einer Gruppe von Personen anzuvertrauen, die dem Ausbildungsgeschehen in den (privaten bzw. öffentlichen) Betrieben möglichst nahe stehen.

7. Zu überlegen wäre, ob – in Anlehnung an das gescheiterte Ausbildungsplatzförderungsgesetz – der Abgabesatz in einem Kammerbezirk bzw. im Einzugsbereich der zuständigen Stellen gesenkt werden kann bzw. sollte, wenn in ihrem Bezirk bzw. Einzugsbereich das Ausbildungsplatzangebot die Nachfrage um mehr als 12,5% übersteigt.
8. Das vorgeschlagene Verfahren belastet die Ausbildungsbetriebe nicht mit Abgabekalkulationen, und es erspart den Vergabeausschüssen die Nettokostenüberprüfung der einzelnen Ausbildungsbetriebe. Der Vorschlag verlangt darüber hinaus kein aufwendiges Akkreditierungs-, Antrags- und Vergabeverfahren, während zugleich eine regionale oder zielgruppenspezifische Steuerung der Mittelvergabe durch die Berufsbildungsausschüsse möglich scheint.
9. Betriebsneugründungen sollten für einen gewissen Zeitraum (von z.B. 5 Jahren) von der Abgabe ausgenommen werden.
10. Auf den Vorabzug der betrieblichen Nettoausbildungskosten von der betrieblichen Abgabe wird verzichtet. Die jährliche Kalkulation der Bruttoausbildungskosten und Ausbildungserträge in den ausbildenden Betrieben würde einen relativ hohen einzelbetrieblichen Kalkulationsaufwand vor allem für kleinere und mittlere Betriebe bedeuten. Dieser Aufwand könnte die Akzeptanz des Leistungsausgleichssystems gefährden.
11. Die Einnahmen aus der Umlage sollten seitens der Vergabeausschüsse – je nach Ausbildungsmarktlage und Höhe der Umlagesumme – für bestimmte Zwecke in nachstehender Priorität vergeben werden:
 - (1) Finanzierung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze,
 - (2) Finanzierung von Betrieben, die sich neu als Ausbildungsbetriebe etablieren wollen,
 - (3) Finanzierung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen in zwischenbetrieblichen Ausbildungsverbünden,
 - (4) Modernisierungshilfen für Ausbildungsbetriebe,

(5) Finanzierung der beruflichen Weiterbildung von Ausbildern/innen.

12. Für die Erhebungsmethode der Umlage bieten sich zwei Alternativen an: Die einfachste Methode bestünde in der Fixierung eines Hebesatzes (z.B. X% vom Umsatz), über dessen Höhe politisch entschieden werden müßte. Die etwas weniger einfache Lösung bestünde darin, normierte Nettogesamtkosten zu kalkulieren (z.B. erwartete gesamte Ausbildungsplatznachfrage im Jahr t multipliziert mit den durchschnittlichen Nettoausbildungskosten). Werden diese normierten Nettoausbildungskosten in Prozent des Brutto- (oder Netto)Produktionswertes ausgedrückt, so ergibt sich der Hebe- bzw. Abgabesatz, der einheitlich allen abgabepflichtigen Betrieben auferlegt wird. Man könnte zudem dabei vorsehen, den Hebesatz z.B. alle 3 Jahre neu zu berechnen, um ihn den sich verändernden Nettokosten und der sich wandelnden Nachfrage nach Ausbildungsplätzen anzupassen. Diese Neuberechnung des Hebesatzes würde jedoch a) eine Fortschreibung der durchschnittlichen Nettoausbildungskosten als einfache Methode oder b) alle 3 Jahre eine repräsentative Kostenerhebung durch das Bundesinstitut für Berufsbildung erforderlich machen.

Das hier vorgeschlagene Leistungsausgleichsmodell in Eigenregie der Wirtschaft, das ohne weiteres auch auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden könnte – aber zunächst nicht sollte –, wird durch die früheren Kritiken an Fondslösungen (vgl. im einzelnen Hegelheimer 1977 und 1986) nicht entscheidend tangiert. Auch die zuletzt von Weiß (1995) noch einmal geäußerten Bedenken überzeugen nicht:

a) Das Argument, alle Betriebe mit mehr als 5 Beschäftigten bildeten überdurchschnittlich aus (d.h. die Ausbildungsquote liegt in dieser Betriebsgruppe über 36%, bei den Betrieben mit mehr als 1.000 Beschäftigten bei 90%) erweist sich als nicht stichhaltig, da es immer noch genügend Trittbrettfahrer gibt, und seien es in der oben genannten zweiten Gruppe auch nur 10% der Betriebe. Das Argument der Wettbewerbsverzerrung wird allenfalls etwas gemildert, aber bei weitem nicht entkräftet.

b) Daß die Konjunkturabhängigkeit des Ausbildungsplatzangebots und des Umlagevolumens auch in diesem Modell nicht völlig vermeidbar ist, ist richtig. Erstens besteht aber die Chance auf

eine antizyklische Mittelvergabepolitik durch die Vergabeausschüsse, und zweitens würde möglicherweise das an Umsätzen orientierte Abgabeaufkommen weniger stark schwanken als das dem einzelbetrieblichen Kalkül unterworfenen Ausbildungsplatzangebot.

c) Daß ausbildende Betriebe sich durch die Abgabe veranlaßt sehen könnten, sich über eine Abstandssumme von der Ausbildung zu verabschieden, ist in dem hier vorgetragenen Vorschlag dann unwahrscheinlich, wenn sie von der Umlage a priori befreit sind. Im Rahmen der Orientierung der Abgabe der Ausbildungsbetriebe an der relativen Ausbildungsplatzquote könnten Grenzbetriebe (Betriebe, die auch ohne das Abgabesystem über die Einstellung der Ausbildung nachdenken) ihre Ausbildung aufgeben, dem dürften aber an anderer Stelle zusätzliche aus den Fonds gespeiste Ausbildungsplätze gegenüberstehen.

d) Die These, nichtausbildende Betriebe sähen sich durch das Angebot von Zuschüssen aus dem Abgabefonds nicht veranlaßt auszubilden, ist sehr fraglich. Es gibt allem Anschein nach kein zwingendes theoretisches Argument, das a priori dafür oder dagegen spräche. Demzufolge müßte dies einmal empirisch getestet werden.

e) Daß eine Umlage für Betriebe die Abgabenlast erhöht, ist richtig. Dies trifft aber in dem vorgeschlagenen Modell in erster Linie für nichtausbildende Betriebe zu und ist zudem beabsichtigt, um die vermuteten Wettbewerbsverzerrungen auszugleichen.

f) Mit einer Nivellierung der Ausbildung ist durch das vorgeschlagene System nicht zu rechnen, da es kein theoretisches Argument dafür gibt.

g) Eine ungerechte Lastenverteilung ist durch das Modell ebenfalls nicht zu erwarten, da alle betroffenen, d.h. vorrangig die nichtausbildenden Betriebe mit einem einheitlichen Hebesatz auf eine verzerrungsneutrale Basis belastet werden und die Ausbildungsbetriebe in Abhängigkeit ihres faktischen unterdurchschnittlichen Ausbildungsplatzangebots herangezogen werden.

Das Fazit der Modellüberlegungen lautet: Das Leistungsausgleichssystem in Eigenregie der Wirtschaft, wie es hier vorgeschlagen wird, stellt aller Voraussicht nach ein effizientes und

wettbewerbs- wie chancengerechtes Finanzierungssystem dar, welches das Problem der Wettbewerbsverzerrungen und die latente Gefahr der Unterinvestition in Ausbildung abfedern wird.

4. Schluß

In einem kurzen Fazit läßt sich festhalten:

1. Die derzeitige Finanzierungsdiskussion der betrieblichen Ausbildung wird offensichtlich von vergleichsweise kurz-sichtigen Kostenargumenten erdrückt. Die betrieblichen und volkswirtschaftlichen Nutzen- und Ertragsargumente müßten entschieden transparenter und stärker in die Argumentation hineingetragen werden.
2. Die wahrscheinlichen Anreizwirkungen der vorgestellten Anreizinstrumente sind quantitativ sehr schwer einzuschätzen, weil über die Angebots- und Kostenelastizität des Ausbil-dungsverhaltens der Unternehmen nur Vermutungen ange-stellt werden können.
3. Die Anreizinstrumente, die in der vorgetragenen Form einer-seits weniger bekannt sind und andererseits eine deutliche Nettokostenentlastung und darüber möglicherweise eine Er-höhung der Ausbildungsplätze rein rechnerisch erwarten las-sen, sind die folgenden:

Erstens die Änderung der Ausbildungsproduktionsfunktion, die in der Hand der Betriebe selbst liegt.

Zweitens die Abschreibung von betrieblich erzeugtem Humanka-pital, die eine gesetzliche Regelung erfordert und deshalb poli-tisch entschieden werden muß.

Drittens die direkten staatlichen Zuschüsse, die aber mindestens die Ausbildungsgrenzkosten eines Betriebes decken müssen, sol-len sie die ausbildenden Betriebe entlasten und zu einer Erhö-hung des betrieblichen Ausbildungsplatzangebotes führen, und die ebenfalls politisch entschieden werden müssen.

Viertens das Leistungsausgleichsmodell in Eigenregie der Wirt-schaft, das versucht, wesentliche Argumente gegen Fondslösun-gen aufzugreifen und in ein neues Modell einzuarbeiten, und das

gleichfalls nur eine realistische Umsetzungschance hat, wenn in der politischen Auseinandersetzung der Sozialpartner vorurteilsfrei über das Modell diskutiert und für das Modell geworben wird.

Abschließend kann vermutet werden, daß es sinnvoll ist, die hier diskutierten Anreizsysteme, welche über eine Entlastung der Nettoausbildungskosten der ausbildenden Betriebe ein höheres, möglichst nachfragegerechtes Ausbildungsplatzangebot induzieren sollen, nicht isoliert zu implementieren, sondern vielmehr zu versuchen, mehrere Anreizsysteme zu kombinieren, da es wahrscheinlich erscheint, daß durch die Kombination der Instrumente einerseits Ineffizienzen minimiert und andererseits Synergieeffekte herbeigeführt werden können.

Bedarfs- und Kapazitätsentwicklung in der Weiterbildung

1. Einleitung

Die Teilnahme an Weiterbildung ist in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich gewachsen – trotz einer eher geringen und wechselhaften öffentlichen Förderung. Sie stieg in der Bundesrepublik Deutschland von 23% im Jahre 1979 auf 42% im Jahre 1994. Die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung erhöhte sich im gleichen Zeitraum sogar auf mehr als das Doppelte von 10 auf 24% (vgl. KUWAN 1996, S.13ff.). Der Wachstumstrend war jedoch nicht so groß, wie dies zunächst vermutet worden war, obwohl allein die Aufwendungen für die berufliche Weiterbildung für das Jahr 1992 auf über 100 Milliarden DM geschätzt werden.¹ Damit ist der Weiterbildungsbereich insgesamt (allgemeine, berufliche und politische Weiterbildung) der größte Sektor im Bildungssystem der

-
- 1 Kennzeichnend für die Finanzierungsstruktur der Weiterbildung sind Pluralität und „gemischte“ Finanzierung. Bisher existiert aber kein vollständiger Überblick der Kosten und Förderung, weil z.B. die Weiterzahlung des Gehaltes oder die Übernahme teilzeitlicher Dozentenfunktionen nur unvollständig erfaßt werden können. Auch werden die Ausgaben für Weiterbildung von den verschiedenen Instanzen unterschiedlich definiert und beschrieben. Für das Jahr 1992 läßt sich vereinfacht folgende Situation für die berufliche Weiterbildung beschreiben:

öffentliche Hand: a) Weiterbildung der Bediensteten 8,8 Mrd. DM, b) institutionelle Förderung 1,0 Mrd. DM, c) Förderprogramme (Bund, Länder, EU) 0,5 Mrd. DM

Bundesanstalt für Arbeit: 24,7 Mrd. DM

Privatwirtschaft: 36,5 Mrd. DM

Landwirtschaft, freie Berufe u. Organisationen ohne Erwerbscharakter: 6,7 Mrd. DM

Privatpersonen: 45,9 Mrd. DM

Bundesrepublik Deutschland (vgl. Bardeleben/Sauter 1995, S. 37; Weiß 1995c, S.27).

Gleichzeitig hat sich die Weiterbildung in den letzten Jahren zu einem Schwerpunkt der aktuellen Diskussionen zur Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Technologie-, Sozial- und Bildungspolitik entwickelt. Es kommt nicht von ungefähr, daß seit Ende der achtziger Jahre auf Bundesebene die „Konzertierte Aktion Weiterbildung“ etabliert wurde, sich die Enquete-Kommission „Zukünftige Bildungspolitik – Bildung 2000“ eingehend mit Fragen der Weiterbildung befaßte und mehrere Bundesländer (Bremen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Saarland und Hessen) Stand und Perspektiven mit Hilfe von Analysen, Gutachten oder Kommissionsempfehlungen aufarbeiteten. Dabei zeigten sich allerdings unterschiedliche Vorstellungen darüber, welche Funktionen Weiterbildung zur Zeit besitzt und in Zukunft übernehmen wird.

Dies kann angesichts der großen Vielfalt der Weiterbildungsinstitutionen nicht überraschen. Das Feld der Weiterbildung hat sich nicht nur *quantitativ* erheblich ausgeweitet, sondern auch *qualitativ* stark erweitert und differenziert. Die Weiterbildungslandschaft präsentiert sich als ein unstrukturiertes Gebilde mit einer Vielfalt von Institutionen. Besonders groß ist die Zahl der kommerziellen Weiterbildungseinrichtungen und der Betriebe, die ihren Belegschaften Weiterbildungsangebote machen. Aber auch Angebote von nichtkommerziellen Vereinigungen und an Hochschulen sind gewachsen. Auch ist die Zahl der Fachschulen und Fachverbände, die Weiterbildung anbieten, sowie der kirchlichen Weiterbildungseinrichtungen groß. Die „bunte Palette“ der von diesen Institutionen durchgeführten Weiterbildungsangebote zeigt in gewissem Maße eine funktionale Differenzierung der Weiterbildungslandschaft. So sprechen beispielsweise viele Weiterbildungsinstitutionen spezielle Zielgruppen mit berufsspezifischen Angeboten an. Andere Weiterbildungsinstitutionen haben sich in den Zielgruppen nicht so sehr spezialisiert; hier sind vor allem die Volkshochschulen und die kirchennahen Einrichtungen zu nennen. Viele dieser Institutionen versuchen ein breites Spektrum von Teilnehmern zu erreichen und setzen daneben besondere Schwerpunkte für Adressatenbereiche, die bis heute teilweise unterrepräsentiert sind: z.B. Frauen, Senioren, Ausländer und

Aussiedler. Der Erfolg, den das Bemühen um spezielle Zielgruppen hat, zeigt sich in Teilbereichen. So wird etwa im „Berichtssystem Weiterbildung“ aufgezeigt, daß die Differenz der Teilnahmequote an Weiterbildungsveranstaltungen zwischen Männern und Frauen seit Jahren beständig zurückgeht, auch wenn insgesamt noch immer die bekannte Selektivität in der Weiterbildung nach Niveau der Erstausbildung und Vorbildung, Region, Betriebsgröße, Branche, Alter und Geschlecht, zumindest in manchen „Marktsegmenten“, bestehen bleibt (vgl. Kuwan 1996, S.44; Faulstich u.a. 1991, S.60ff.; Faulstich/Teichler/Döring 1996, S.13ff.).

Diese Situation führt zu einer Vielzahl unterschiedlicher Interessen, die gerade zu Zeiten, in denen die Weiterbildung größere gesellschaftspolitische Bedeutung gewinnt, auch zu einem Anwachsen grundlegender Kontroversen beitragen. Die Mehrheit der Weiterbildungsexperten ist sich aber trotzdem prinzipiell darüber einig, daß dieser Bildungsbereich auch in Zukunft seine Dynamik beibehalten wird. Gleichzeitig weisen jedoch die Konzepte und Debatten über die ordnungspolitische Orientierung der Weiterbildung in so verschiedene Richtungen, daß die Akteure in der Weiterbildung von sich aus weder konkrete Entwicklungschancen noch perspektivenreiche Neuordnungsüberlegungen in den Blick nehmen. Dies hängt auch damit zusammen, daß die Angaben zur Kapazitätsentwicklung und zur weiteren Bedarfsabschätzung an drei prinzipiellen Mängeln und strukturellen Schwierigkeiten leiden, die exakte und weitgehend zuverlässige Aussagen schwierig machen:

- *Mangelhafte Weiterbildungsstatistik:* Nach wie vor gibt es zur Illustration und Erklärung der Situation in der Weiterbildung kaum genaue statistische Belege, sondern nur lückenhafte Daten und Schätzungen. Die statistische Erfassung des Weiterbildungsbereiches ist defizitär. Daher gehen die Angaben über das Gesamtvolumen der finanziellen Aufwendungen in der Weiterbildung erheblich auseinander. So reichen z.B. die Schätzungen der Aufwendungen für berufliche Weiterbildung im Jahre 1992 von 68,5 bis zu 100 Mrd. DM (vgl. Bardeleben/Sauter 1995, S.32). Man ist in der Regel gezwungen, auf Teilstatistiken einzelner Träger zurückzugreifen. Belege für einen Wachstumsprozeß finden sich z.B. nur verstreut in den Statistiken der Volkshochschulen, in den Angaben für betrieb-

liche Weiterbildung, bei den Teilnehmerzahlen an Weiterbildungsprüfungen der Industrie- und Handelskammern und hinsichtlich der Anzahl der Teilnehmer an „Maßnahmen zur beruflichen Förderung der Bundesanstalt für Arbeit“. Der Informationsstand über Weiterbildung beruht insgesamt lediglich auf vier Datenquellen: Erstens Trägerstatistiken, für die manche Träger selbst ihre Kursangebote, Teilnehmerzahlen u.ä. erheben (z.B. Statistiken der Volkshochschulen und Kammern). Zweitens werden von öffentlichen Institutionen Finanzierungs- bzw. amtliche Statistiken erstellt. Hierzu gehören die Statistiken der Arbeitsämter zur Fortbildung und Umschulung und Länderstatistiken über geförderte Weiterbildungsveranstaltungen und Einrichtungen oder etwa die Nutzung von Bildungsurlauben. Drittens werden eine Reihe von personenbezogenen Erhebungen durchgeführt. Neben der Zusatzbefragung zum Mikrozensus und mehreren Einzeluntersuchungen, wie den quantitativen Repräsentativerhebungen von BIBB-IAB, ist vor allem das „Berichtssystem Weiterbildung“ zu nennen. In diesem Rahmen findet periodisch eine repräsentative Befragung von Erwachsenen im Alter von 19 bis 64 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland über ihre Weiterbildungsaktivitäten statt. Schließlich sind viertens diverse Forschungsstatistiken zu nennen, wie sie etwa für Hessen, für Schleswig-Holstein und Bremen vorliegen (vgl. Block 1995, S.134ff.). Diese Statistiken sind jedoch nur bedingt vergleichbar, weisen zum Teil erhebliche Überschneidungen auf und sind nur in wenigen Fällen regionalisierbar. Zudem werden manche Weiterbildungsbereiche überhaupt nicht oder nur unvollständig abgedeckt. Darüber hinaus erschwert die Diskontinuität einiger Erhebungen die Zeitreihenbildung. Aufgrund des „Berichtssystems Weiterbildung“ kann jedoch die Weiterbildungsnachfrage für das Bundesgebiet insgesamt nachgezeichnet werden. Demgegenüber ist die Erfassung des Angebotes zurückgeblieben.

- *Unsicherheiten in den Bedarfsprognosen:* Für die zukünftige Entwicklung des Weiterbildungssystems ist die Entwicklung des Weiterbildungsbedarfs von hoher Bedeutung. Veränderungen waren in der Vergangenheit vor allem von Entwicklungen in der Arbeitswelt, demographischen Strukturen und dem gesellschaftlichen Wertewandel abhängig. Von diesen Aspekten

scheinen auch in Zukunft die wichtigsten Veränderungsanstöße auszugehen. Es ist jedoch schwierig, im Rahmen von Regional- und Arbeitsmarktpolitik oder bezogen auf die Gesellschaftsentwicklung die Bedarfsfrage zu klären, da man in ein Feld von Spekulationen gerät, welches weniger durch empirische Analysen, als durch normative Konzepte gefüllt wird. Gerade auf dem Feld der technischen Innovationen, die für die Entwicklung der beruflichen Weiterbildung eine erhebliche Bedeutung haben sollen, gibt es Schwierigkeiten bei der Bedarfsabschätzung. So hat man sich z.B. bei Prognosen über die Marktentwicklung im Bereich der Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland regelmäßig erheblich verschätzt. Die Versuche der Prognostizierung der industriellen Entwicklung und der Qualifikationsanforderungen mit immer ausgefeilteren Methoden war bisher wenig erfolgreich, da der historische Prozeß nicht einem deterministischen Gesetz folgt, wonach die Technik die Ursache jeglicher gesellschaftlichen Bewegung sei. Vielmehr lassen sich auch bei gleichem oder ähnlichem technischen Entwicklungsstand unterschiedliche Ausprägungen in verschiedenen Organisationsbereichen aufzeigen.

- *Funktionsverlagerungen:* Entwicklungen sind auch deshalb schwer einzuschätzen, da Funktionen der Weiterbildung immer wieder von anderen Teilen des Bildungssystems übernommen werden und dann ganz oder teilweise für die Weiterbildung entfallen (vgl. Faulstich/Döring 1995, S.129ff.; Dicke/Glismann/Gröhn 1995, S.195). Diese Funktionsverlagerungen sind aufgrund der vielen mit ihnen verbundenen Interessen und Faktoren noch nicht einmal mittelfristig abschätzbar. Diese zeigen sich z.B. in der diskontinuierlichen öffentlichen Förderung von Weiterbildung. Politische Entscheidungen haben in der Vergangenheit immer wieder zu rückläufigen Entwicklungen und Einbrüchen geführt. Dies läßt sich etwa an der Weiterbildungsförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit aufzeigen. Auch für die Zukunft sind solche Entwicklungen zu erwarten.

Angesichts der aufgezeigten methodischen Schwierigkeiten stellt sich die Frage, wie der Bedarf an Weiterbildung überhaupt erfaßt wird. Es gibt vor allem zwei Akteure (Betriebe und Weiterbildungsinstitutionen), die sich der Bedarfserhebung widmen. De-

ren Vorgehen wird im weiteren näher beleuchtet. Daran anschließend wird darauf eingegangen, welche Impulse sich für die weitere Bedarfsentwicklung in der Weiterbildung dennoch benennen lassen, bevor zum Abschluß ein Fazit gezogen wird.

2. Bedarfsermittlung

2.1 *Programmplanung bei Weiterbildungsträgern*

Die schon erfolgte Ausweitung der Anforderungen in den letzten Jahren und die bestehenden Lücken in der Weiterbildungsbeteiligung unterstützen die These, daß der „Bedarf“ an Weiterbildung zunimmt. Es bleibt aber dennoch für die Zukunft weiterhin offen, wie dieser sich artikuliert und in Weiterbildungsangebote *umgesetzt* werden kann.

In älteren Planungsansätzen zur Weiterbildung ging man davon aus, daß der Bedarf im Prinzip relativ klar bestimmbar und planmäßig beantwortbar sei. Zwar wurde schon unterschieden zwischen dem „manifesten“ – bereits artikulierten – Bedarf und dem „latenten“ – potentiell nachgefragten – Bedarf. Bei der Aufstellung von Entwicklungsplänen ist aber deutlich geworden, daß mit Restgrößen gerechnet werden muß. Mittlerweile besteht deshalb weitgehend Einigkeit darüber, daß es kein perfektes Instrumentarium zur Bedarfserfassung gibt. Die Weiterbildungseinrichtungen operieren daher oft mit einem pragmatischen Mix von Angebotsversuchen, Teilnehmerbefragungen, Mitarbeitermeinungen und Institutioneninteresse. Demgegenüber werden systematische Methoden nur in Einzelfällen verwendet. Da mit diesen Methoden ein Bedarf an Weiterbildung keineswegs prognostisch exakt oder empirisch-analytisch vollständig definiert werden kann, bestehen Kriteriendefizite bei der Kurs- und Programmplanung. Die Weiterbildungsinstitutionen agieren letztlich „intuitiv“ und müssen sich auf das Fingerspitzengefühl und die Erfahrungen ihrer Mitarbeiter stützen. Dabei kann es zu gravierenden Abweichungen zwischen dem Angebot an Veranstaltungen und der Nachfrage von potentiellen Teilnehmern kommen. Hierin liegt die nicht unerhebliche Diskrepanz zwischen den veröffentlichten Kursprogrammen der Weiterbildungsinstitutionen und den tatsächlich realisierten Kursen zum Teil begründet.

Es besteht eine „Unschärfe“ im Abgleich von Teilnehmerinteressen und Weiterbildungsangeboten. Man kann davon ausgehen, daß nur etwa ein Drittel bis höchstens die Hälfte von dem, was in den Programmen steht, auch tatsächlich stattfindet. Dies deutet auf eine Ressourcenverschwendung durch schlechte Kurs- und Programmplanungen aufgrund ungenügender Bedarfsanalysen (vgl. Faulstich/Teichler/Döring 1996, S.29ff.).

Weil diese Situation unbefriedigend ist, kommt es darauf an, die *individuellen Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten der Teilnehmer zu verbessern*. Es gilt als Prinzip von Weiterbildung generell, daß den Individuen neue Entfaltungsmöglichkeiten ermöglicht werden. Die Erwachsenen sollen die Chance gewinnen, neue Perspektiven mit Weiterbildung zu entwickeln. Dazu ist es notwendig, aktiv zu werden, eigene Lernstrategien zu entwerfen und neue Lernorientierungen auszuprobieren. Gleichzeitig muß jedoch davon ausgegangen werden, daß gegenwärtig die Erwachsenen in ungleichem Maße dazu in der Lage sind, den Stellenwert von Weiterbildung für ihre Berufs- und Lebensperspektiven zu sehen oder die Qualität von Angeboten zu durchschauen. Umgekehrt ist die organisierte Weiterbildung auf die Bezugnahme auf ihre Interessen und ihre Mitwirkung angewiesen. Deshalb wird in der didaktischen Tradition der Erwachsenenbildung großer Wert darauf gelegt, daß die Teilnehmer die Möglichkeit haben, sich in die Kurse einzubringen und ihre Bedürfnisse zu artikulieren. Dies wird mit dem Begriff „Teilnehmerorientierung“ gekennzeichnet. Wie eine solche Teilnehmerorientierung allerdings in die Programmplanung, Inhaltsauswahl und Methoden eingebracht werden kann, ist durchaus umstritten, denn oft dient sie nur zur Legitimation von Dilettantismus und zur Verschleierung von Qualitätsmängeln. Die gestiegene Weiterbildungsbereitschaft muß aber Impulse in Richtung auf eine stärkere Mitwirkung der potentiellen Teilnehmer bei der Gestaltung des Angebots und damit einer partizipativen Bedarfserfassung bringen, wenn Weiterbildungsinstitutionen mit ihren Angeboten besser der Bedarfslage ihrer potentiellen Teilnehmer gerecht werden wollen. Einen Ansatz dafür bietet im Segment der betrieblich-beruflichen Weiterbildung das Konzept des „Bildungsmarketings“ (vgl. Stahl 1993a, S.101 ff.; Stahl 1993b, S.25ff.).

2.2 Betriebliche Bedarfsermittlung

Immer wieder wird behauptet, daß die Betriebe am besten über den beruflichen Weiterbildungsbedarf informiert seien. Aber die Ermittlung des Weiterbildungsbedarfs ist für Betriebe schwierig. Die Fachleute aus den Weiterbildungsabteilungen signalisieren, daß sie oft selbst nicht wüßten, welche aktuellen Qualifikationen angesichts der neuen Techniken und Formen der Arbeitsorganisation gebraucht werden. Dies gilt sowohl für den gegenwartsbezogenen Vergleich der vorhandenen Qualifikationen mit den Qualifikationsanforderungen als auch für die zukunftsbezogene Bedarfsermittlung, unter Einschluß von Prognosen über technische oder arbeitsorganisatorische Entwicklungen. Hier fehlen *effiziente* Instrumente. Es herrscht sogar Unklarheit darüber, ob solche überhaupt zu entwickeln sind. In dieser Situation setzen Betriebe die verschiedensten Methoden zur Weiterbildungsbedarfsermittlung ein. Es fehlt ihnen jedoch fast überall an einem analytischen, wissenschaftlich fundierten und in der Praxis erprobten Instrumentarium. Selbst Großbetriebe haben Schwierigkeiten, ihren Weiterbildungsbedarf präzise und zuverlässig zu ermitteln. Die Angaben über den Einsatz der Instrumente zur Bedarfsermittlung verweisen darauf, daß mit ihnen selbst aktueller Qualifizierungsbedarf nicht systematisch erfaßt werden kann. Zudem hat die Frage der Bedarfsermittlung meist immer noch eine untergeordnete Bedeutung. Nicht zuletzt erfassen deshalb Betriebe, wenn überhaupt, ihren Weiterbildungsbedarf oft nur kurzfristig und spontan. Langfristige Qualifikationsplanungen sind ebenso selten wie eine Verzahnung mit Investitionsplanungen. Außerdem ist es immer noch üblich, daß Technik-, Organisations- und Personalplanung isoliert voneinander vorgenommen werden. Die Praxis der Bedarfsermittlung ist also in den Betrieben noch keineswegs optimal gelöst (vgl. Döring 1995, S.65). Auch die Wissenschaft konnte dieses Methodendefizit bisher nicht ausgleichen, obwohl zahlreiche Methoden zur Messung von Qualifikationsveränderungen in den Betrieben entwickelt wurden (vgl. Faulstich 1996, S.370ff.).

Herkömmlich wird deshalb von Wissenschaftlern und Betriebspraktikern vor allem mit einer *Ableitung* bei der Bestimmung des betrieblichen Weiterbildungsbedarfs argumentiert und gearbeitet. Eine bestimmte Technik soll in absehbarer Zeit eingeführt wer-

den; dies führt zur Veränderung der Arbeitsorganisation; beide Entwicklungen müssen durch neue Qualifikationen für die Beschäftigten ergänzt werden. Es ergibt sich daraus ein Qualifizierungskonzept, in welchem die Beschäftigten für vorgegebene Situationen im Betrieb qualifiziert werden sollen. Die Qualifizierung besteht dann nahezu zwangsläufig in einer Anpassung an die Abläufe der Maschinerie. Die Gestaltung der technischen Systeme durch die Beschäftigten wird damit entscheidend behindert. Praktisch findet diese Ableitungsstrategie als Verfahren zur Ermittlung des Weiterbildungsbedarfs ihre Umsetzung in einem Ist-Soll-Vergleich bzw. einer daraus resultierenden Defizitanalyse. Zum Soll zählen die für eine effiziente Aufgabenerfüllung notwendigen Qualifikationen. Die entsprechenden Soll-Werte werden häufig in vorher ablaufenden Entscheidungsprozessen, die sich zum Beispiel mit der Art der eingesetzten Technik, der Arbeitsorganisation und den Arbeitsstrukturen befassen, bestimmt und in Zielkatalogen, Aufgaben-, Stellen- oder Tätigkeitsbeschreibungen festgehalten. Betrieblicher Weiterbildungsbedarf ergibt sich damit als Abweichung zwischen Soll- und Ist-Zustand. Dieser Anpassungsansatz versucht die Qualifikationsanforderungen aus der Technikentwicklung zu deduzieren. Seine Vorgehensweise ist allerdings nur scheinbar klar und eindeutig, da Technik und Arbeitsorganisation keine festen Ausgangsbedingungen sind. Technik, Organisation und Personal sind nämlich drei sich wechselseitig bedingende Variablen von Arbeitsgestaltung, an denen betriebliche Umstellungsstrategien ansetzen können. Deshalb kann nicht aus technischen und organisatorischen Vorgaben ein fixierter Bedarf an Qualifikationen sowie entsprechende Lernziele sachlich definiert werden. In der Praxis führt das Ableitungsmodell meist zu krisenhaften Reaktionen mit Weiterbildungsaktivitäten in Engpaßsituationen, die aus einer zu späten Erfassung von Weiterbildungsbedarfen resultieren. Die chronische Verspätung der Qualifikationsbeschaffung ist aufgrund der angewandten Methode quasi vorprogrammiert. Eine Lösung dieses Problems durch eine Verstärkung des prognostischen Elements bei der Soll-Bestimmung führt partiell aber nur zu einer Problemverlagerung, da die Prognosemethoden zu einem hohen Grad an Unsicherheit führen. (vgl. Döring 1995, S.64ff.).

Eine weitere Möglichkeit, den betrieblichen Weiterbildungsbedarf festzustellen, besteht darin, Qualifikationsmängel anhand

ihrer Auswirkungen zu erfassen, also mit Hilfe von *Indikatoren* für Qualifikationsdefizite – z.B. Krankenstand, Personalfluktuationsquote, nicht zu besetzende offene Stellen, Fehlerquote, Verbesserungsvorschläge, Flexibilität, Einhaltung von Planungen, Nutzungsgrade der Arbeitsmittel, Reklamationen, Kundenbeschwerden und Umsatzentwicklung – einen Bedarf zu definieren. Diesen Ansatz gibt es auch in umgekehrter Form. Es wird von Erfolgskriterien für die Betriebe durch Weiterbildung ausgegangen und Indikatoren dafür benannt. Diese Methode hat allerdings den Nachteil, daß bei einem Zutreffen eines oder mehrerer Indikatoren auch andere Schwierigkeiten als Qualifizierungsprobleme bzw. andere Gründe für mögliche Erfolge in dem Betrieb vorliegen können. Mit Hilfe eines solchen Indikatorensystems sind die Ursachen nicht eindeutig identifizierbar, sondern ihre Beurteilung hängt von den subjektiven Entscheidungen der betrieblichen Entscheidungsträger ab. Darüber hinaus ist es bei dieser Form der Erfassung von betrieblichen Weiterbildungsbedarfen nicht möglich, daraus Weiterbildungsstrategien und -konzepte in quasi mechanischer Form abzuleiten. Diese müssen bei beiden Varianten in gesonderten Schritten entwickelt werden (vgl. Döring 1995, S.66).

Die Vorgehensweisen zur Weiterbildungsbedarfsermittlung in den Betrieben bringen also Schwierigkeiten in Theorie und Praxis mit sich. In der betrieblichen Praxis dominieren deshalb subjektive Methoden der Bedarfsermittlung wie etwa Befragungen der Führungskräfte, Beschäftigten und Experten, während sich die Theorie mit einem idealtypischen Ableitungskonzept beschäftigt. Da keine effizienten und allgemein anerkannten methodischen Instrumente für die Erfassung von Qualifikationen und Anforderungen existieren, neigen die Betriebe dazu, sich entlang der Gegebenheiten an ihren Arbeitsplätzen spezifische Ordnungssysteme aufzubauen und im wesentlichen mit den Einschätzungen erfahrener Betriebspraktiker aufzufüllen.

3. Tendenzen eines zukünftigen Weiterbildungsbedarfs

Inwieweit Wachstum und funktionale Differenzierung in der Weiterbildung aus neuen Anforderungen resultieren und in welchem Ausmaß diese zukünftig wirksam werden, wird seit geraumer Zeit

kontrovers diskutiert. Deshalb ist bisher auch die Liste der Themen, die herangezogen wird, um zukünftige Aufgaben der Weiterbildung zu begründen, keineswegs allgemeiner Konsens. Auch wenn die Methoden der Bedarfserfassung von Betrieben und Weiterbildungsträgern nur selten exakte Prognosen zulassen, können dennoch einige gesellschaftliche Bereiche benannt werden, in denen unleugbar starke Impulse wirksam werden. Dabei sind Veränderungen der Arbeitswelt sicherlich die am stärksten akzeptierte Quelle für neue Weiterbildungserfordernisse.

3.1. Disparitäten in der Weiterbildungsbeteiligung

Die gegenwärtige Weiterbildungspolitik befördert ein System, das auf der einen Seite besonders die Innovationsträger und auf der anderen Seite die Problemgruppen berücksichtigt. Damit wird eine systematische Lücke in der Weiterbildung für diejenigen geschaffen, die weder an der Spitze betrieblicher Bedeutung, beruflich hoher Position oder hoher Vorbildung stehen, noch zu den beruflich und sozial Hereingefallenen zu rechnen sind. Es ist außerdem deutlich, daß es nur in Ausnahmefällen möglich ist, eine Korrektur vorgängiger Biographien zu vollziehen. Dennoch oder gerade deshalb bietet die Frage, ob die heutige Weiterbildung trotz ihrer Elastizität nicht bestimmte Bevölkerungsschichten vernachlässigt, ein Feld kontroverser Diskussionen. Zum Ausgleich von Lücken besteht ein Weiterbildungsbedarf, der sich auf die Förderung sozialer Gleichheit und eine verbesserte Standortpolitik in den Regionen bezieht. Die deutlichsten Anhaltspunkte für Lücken in der Weiterbildungsbeteiligung ergeben sich aus der repräsentativen Befragung „Berichtssystem Weiterbildung“. Danach lassen sich nach verschiedenen Kriterien in der Weiterbildung Beteiligungslücken feststellen (vgl. Kuwan 1996, S.28ff.). Dazu einige Beispiele:

- Es besteht eine Selektivität nach dem Alter: Jüngere nehmen bedeutend öfter an Weiterbildung teil als ältere Mitbürger. Von den 19- bis 34-jährigen in der Bundesrepublik Deutschland nahmen 1994 49% an Weiterbildung teil, während es bei den 50- bis 64-jährigen nur noch 28% waren.
- Der Berufsstatus hat erhebliche Auswirkungen auf die Weiterbildungsteilnahme: Im Jahre 1991 nahmen z.B. 65% der Be-

amenten, 56% der Angestellten, aber nur 36% der Arbeiter an Weiterbildung teil.

- Es bestehen Unterschiede hinsichtlich der vorgängigen Berufsbildung: Nur 39% ohne Berufsbildung nahmen 1994 an Weiterbildung teil. Demgegenüber nahmen z.B. 64% der Hoch- bzw. Fachhochschulabsolventen Weiterbildung teil.
- Gleiches gilt für die Teilnahmequote nach Schulbildung: Im Jahre 1994 hatten 60% der Teilnehmer an Weiterbildung Abitur, während lediglich 29% Teilnehmer mit niedriger Schulbildung waren.

3.2 *Wirtschaftsentwicklung, Arbeitsmarkt und betriebliche Rationalisierungspolitik*

Die zunehmende Internationalisierung und Globalisierung der Produktionsstrukturen verschärft den internationalen Wettbewerb. Zudem werden immer mehr Geschäfte mit etablierten Produkten in gesättigten Märkten gemacht, obwohl die Produktlebenszyklen und Innovationszeiten kürzer werden. Die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft hängt deshalb entscheidend davon ab, daß es Unternehmen gelingt, Technologien schnell und reibungslos einzusetzen, Anforderungen des Umweltschutzes in den betrieblichen Leistungserstellungsprozeß zu integrieren, neue Formen der Arbeitsorganisation zu finden und konkurrenzfähige Produkte auf einem hohen Qualitätsniveau zu produzieren. Schon heute konzentrieren deshalb viele Unternehmen ihre Kräfte auf Prozesse der Reorganisation, um im Hinblick auf Kosten, Qualität und Zeit im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben. Neue betriebliche Strukturen werden und sollen geschaffen werden, um die betriebliche Flexibilität zu erhöhen, Kosten zu sparen und die Qualitätssicherung zu verbessern. Die daraus resultierenden Veränderungen in der Arbeitswelt sind die meist genannte Quelle für neue Weiterbildungserfordernisse. Vor allem folgende Tendenzen führen derzeit zu einem neuen Weiterbildungsbedarf:

- Beim Eindringen *neuer Techniken* in immer breitere Berufsbe-
reiche entsteht ein Weiterbildungs-Lag, das neues Grundlagen-
und Anwendungswissen erfordert. Die Ausweitung des Einsatzes neuer Informations- und Kommunikationstechniken hat

die Weiterbildung schon in der Vergangenheit stark beeinflußt (vgl. Faulstich/Döring 1995). Im Jahr 1979 wendeten z.B. erst 14% der Erwerbstätigen computergesteuerte Arbeitsmittel an. Demgegenüber waren es 1991/92 schon 37%, mit weiter steigender Tendenz. Auch hat sich z.B. die Anzahl der eingesetzten Industrieroboter in der Bundesrepublik Deutschland von 12.400 im Jahre 1986 auf 63.700 im Jahre 1996 erhöht.

- Die Entwicklung des Arbeitsmarktes erzwingt für wachsende Teile der Bevölkerung auch einen *Berufswechsel*, der nur durch weitreichende Lernprozesse zu bewältigen ist. Angesichts der unsicheren Prognostizierbarkeit zukünftiger beruflicher Funktionen ist es dabei generell nötig, Mobilität und Flexibilität sowie die dazu nötige Lernbereitschaft der Individuen zu fördern. Lernen wird immer mehr zu einer lebenslangen Notwendigkeit (vgl. Dohmen 1996).
- Während der Bedarf an ungelernten Arbeitskräften zurückgeht, steigt der Bedarf in den Berufsgruppen Organisation und Management, Lehrer, Ausbilder, Pfleger und Betreuer sowie Forschung und Entwicklung. Die Altenpflege hat z.B. Steigerungsraten wie kein anderer Beruf in der Bundesrepublik Deutschland. Sektoral verschiebt sich der Schwerpunkt der Tätigkeiten in Richtung „*Dienstleistungen*“. Die Anzahl der Beschäftigten in Dienstleistungsbereichen hat in den vergangenen Jahren drastisch zugenommen. Der Anteil an Dienstleistungsarbeitsplätzen beträgt mittlerweile 42,8% der Arbeitsplätze in der Bundesrepublik Deutschland. Selbst innerhalb der Produktionsarbeit finden Funktionsverlagerungen zu Dienstleistungstätigkeiten statt (vgl. OECD 1996, S.116ff.).
- Kürzere Arbeitszeiten und die fortdauernde Arbeitslosigkeit machen es notwendig, grundlegende *Sinnfragen* im Verhältnis von Arbeit und Identität aufzunehmen und zum Gegenstand von Erwachsenenbildung zu machen.

Die berufsbezogene Qualifizierung kann angesichts der Dynamik des Wandels beruflicher Aufgaben durch die Veränderungen in den Betrieben im Rahmen des Einsatzes neuer Techniken und der Entwicklung neuer Rationalisierungskonzepte immer weniger in Form einer engen fachlichen Spezialisierung erfolgen, denn erfolgreiche Unternehmensstrategien beruhen auf der Gestaltungsfähigkeit der Arbeitenden, welche die Experten ihrer Arbeit sind.

Traditionell konzentrierte sich die betriebliche Qualifizierung aber vor allem auf die fachlich-funktionalen Fähigkeiten der Arbeitenden. Heute werden jedoch soziale Kompetenzen (z.B. Selbständigkeit und Verantwortungsbewußtsein) zunehmend wichtiger. Der Schwerpunkt von Weiterbildungsmaßnahmen verlagert sich deshalb: Fachliche Kompetenz wird vorausgesetzt; von den Beschäftigten wird Bereitschaft zur Flexibilität und Qualifizierung erwartet. Die entstehenden neuen Unternehmenskulturen gehen also nicht mehr davon aus, daß durch die betriebliche Weiterbildung die Mitarbeiter von der produktiven Arbeit abgehalten werden, sondern daß die Persönlichkeitsentwicklung jedes einzelnen Arbeitnehmers durch Weiterbildung den Unternehmenserfolg voranbringt. Qualifikationen und Qualifizierungsbereitschaft der Beschäftigten werden zum zentralen Faktor in Unternehmen, um die Wettbewerbsfähigkeit langfristig zu sichern. Weiterbildungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen stehen deshalb im Mittelpunkt aktueller Diskussionen zur *Veränderung der Unternehmens- und Arbeitswelt*. Konzepte wie „lean production“ verdeutlichen einen Einstellungswandel. Dem Personalbereich und insbesondere der Personalentwicklung wird in ihnen eine zentrale Bedeutung für Stärke und Bestandsfähigkeit der Unternehmen zugeschrieben.

- Der *Bedeutungsverlust betrieblicher Erstausbildung* führt zu einer verstärkten Verlagerung beruflicher Qualifizierung in die Weiterbildung.
- Aufgaben des *betrieblichen Umweltschutzes* haben für die Betriebe eine zunehmend größere Relevanz, da erstens der Staat ständig die rechtliche Betreuung dieses Problemfeldes ausweitet und zweitens seine Berücksichtigung mittlerweile eine direkte stoffliche Produktionsvoraussetzung ist.

3.3 Bevölkerungsentwicklung

Unter den Einflußfaktoren für die zukünftigen Veränderungen in der Weiterbildung scheint die Bevölkerungsentwicklung noch am leichtesten abschätzbar, auch wenn die einschlägigen Prognosen mit vielen Unsicherheiten belastet sind, die etwa aus der Zuwanderung aus Osteuropa, der europäischen Integration oder dem Zustrom von Asylbewerbern resultieren. Die vorliegenden Prognosen bauen weitgehend auf der Fortschreibung bestehender Zu-

stände auf. Es werden in ihnen folgende demographische Entwicklungen prognostiziert, die für die Weiterbildung relevant scheinen:

- Der Anteil der älteren Menschen steigt ständig an. Hinzu kommt, daß der Eintritt in die Rente immer früher erfolgt, da die biographische Verkürzung der Arbeitszeit sich heute am Ende der Erwerbstätigkeit ergibt.
- Die Bevölkerungsgröße kann in manchen Bundesländern schon heute nur durch Zuwanderungen gehalten werden, da ein Geburtendefizit besteht. Zunahmen ergeben sich hauptsächlich aus Wanderungsgewinnen, die aus der Zuwanderung von Ausländern resultieren. Der Anteil ausländischer Mitbürger wird also voraussichtlich weiter ansteigen.
- Der Nachwuchs an Erwerbstätigen droht geringer auszufallen, als zur Erhaltung des Bestandes notwendig ist. Gleichzeitig steigt das Durchschnittsalter der Erwerbstätigen.
- Eine Fortsetzung des Trends zu höheren Schulabschlüssen wird erwartet. Es wird eine steigende Nachfrage nach Studienplätzen und eine höhere Anzahl von Hochschulabsolventen prognostiziert.

Diese Entwicklungen können Konsequenzen für die Weiterbildung haben: Wahrscheinlich wächst die Bedeutung der Weiterbildung gegenüber der Erstausbildung, da weniger neu ausgebildete Arbeitskräfte zur Verfügung stehen und der Anteil der Erwachsenen an der Bevölkerung zunimmt; die Weiterbildung von Älteren wird aufgrund der Verschiebung der Alterspyramide zu einer zunehmend relevanten Aufgabe; durch den höheren Anteil von Ausländern werden interkulturelle Probleme auch im Hinblick auf Weiterbildungsveranstaltungen an Gewicht gewinnen; mit der weiter zunehmenden Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben nehmen spezifische Angebote (z.B. zur „Wiedereingliederung“) an Bedeutung zu; und schließlich wird im Rahmen der demographischen Entwicklung der Anteil der Schulabgänger mit höheren Bildungsabschlüssen wachsen, d.h. in den Weiterbildungsveranstaltungen wird langfristig der Anteil von Teilnehmern mit solchen Bildungsabschlüssen weiter ansteigen (vgl. Dicke/Glismann/Gröhn 1995, S.191ff.).

3.4 Wertewandel

Schließlich spielt der Wertewandel hinsichtlich der Weiterbildung eine wichtige Rolle: Betrachtet man die Bewertung von Arbeits- und Berufstätigkeit sowie des Umweltschutzes, so scheint sich in der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland ein langfristiger Wandel der grundlegenden Einstellungen herauszubilden. Insbesondere Fragen des Umweltschutzes bekommen für die Weiterbildung eine erhöhte Bedeutung, da die Erhaltung und Wiederherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen zunehmend schwieriger wird. Die Förderung von Fähigkeiten und die Vermittlung von Kenntnissen für einen sorgfältigen Umgang mit der Natur genießen eine hohe Priorität. Ebenso wie der Erhaltung und Rekonstruktion der natürlichen Lebensumgebung wird der Suche nach Identitätschancen gegenüber einer abgelösten Leistungsbewertung höheres Gewicht zugemessen. Das berufliche und soziale Verhalten ist weniger als in der Vergangenheit allein auf die Verbesserung der Einkommensverhältnisse bezogen, vielmehr scheinen vermehrt verbesserte Arbeits- und Lebensbedingungen angestrebt zu werden. Vorherrschende Wertvorstellungen und vorgegebene Strukturen und Institutionen in der Gesellschaft treffen auf größere Skepsis. Die individuelle Suche nach Sinn, stärkere Kontaktbedürfnisse und Ansprüche auf Information werden heute mehr betont. In vielen Bereichen scheinen die gesellschaftlichen Normen so uneinheitlich zu werden, daß der Minimalkonsens zu bröckeln droht. Schließlich erfordert auch der europäische Einigungsprozeß neue oder erweiterte Kompetenzen, die der Annäherung der europäischen Völker dienen. Vor allem Kenntnisse über die Arbeitswelt und Lebensverhältnisse in anderen Ländern sowie Sprachkenntnisse scheinen hier für die Weiterbildung relevant zu sein.

Vor dem Hintergrund eines sich so vollziehenden Wertewandels, den daraus resultierenden verstärkten Risikopotentialen und zunehmenden Partizipationspostulaten wird der Weiterbildung eine hohe Bedeutung zukommen im Hinblick auf die Diskussion einer normativen Minimalbasis gegenseitigen Verstehens und demokratischer Umgangsformen, die Vermittlung von Fähigkeiten, sich an der Bewältigung von Krisenpotentialen zu beteiligen, die Motivation, aktiv in demokratischen Entscheidungsprozessen zu handeln und letztlich die Bewältigung des Zusammen-

wachsens der verschiedenen Lebensbereiche und deren zunehmende Überschneidung und Vernetzung. Der Bedeutungsgewinn für die Weiterbildung angesichts solcher Entwicklungen ist aber ambivalent. Die Komplexität und Neuartigkeit der Themen überfordert oft Weiterbildungsinstitutionen. Viele Weiterbildungsinstitutionen sind zudem selbst Teil von „Tendenzorganisationen“ und daher häufig nur an spezifischer Meinungsbildung interessiert, so daß es nicht gelingt, die auseinanderdriftenden Normen, Meinungen und Lebensvorstellungen der Bevölkerung zu thematisieren.

4. Fazit

Auch in Zukunft wird der Weiterbildungsbereich wohl weiterhin anwachsen, selbst wenn Prognosen darüber mit einem relativ hohem Maß an Unsicherheit behaftet sind. Besonders der Wertewandel innerhalb unserer Gesellschaft, verstärkte Anforderungen aus dem Bereich des Umweltschutzes, die steigende Ausländerfeindlichkeit, der europäische Einigungsprozeß, demographische Entwicklungen (z.B. Veränderung der Altersstruktur, Zustrom von Ausländern) und Veränderungen in der Arbeitswelt, durch die Einführung neuer Technologien oder arbeitsorganisatorischer Konzepte (z.B. Lean-Production, Business Reengineering), werden die Weiterbildung in den nächsten Jahren verstärkt bestimmen. Die Korrelation verschiedener Faktoren, wie z.B. der bestehenden Lücken in der Weiterbildungsbeteiligung mit demographischen Entwicklungen und Veränderungen der Arbeitswelt, wird darüber hinaus zu ganz neuen komplexen Problemlagen führen, auf die das Weiterbildungssystem mit neuen Strategien reagieren muß. So könnte beispielsweise die verstärkte Weiterbildung von älteren, bisher wenig qualifizierten Arbeitnehmern für Dienstleistungsberufe eine zukünftige Aufgabe von Weiterbildungseinrichtungen und Betrieben sein.

Da aber die Methoden der Betriebe und Weiterbildungsinstitutionen bei der Bedarfserfassung unterentwickelt sind, Prognosen generell Unsicherheiten aufweisen und auch der Bestand statistisch nicht erfaßt ist, können Tendenzen zukünftiger Entwicklungen nur vermutet werden. Schon die quantitative Beschreibung der existierenden Kapazitäten ist schwierig, eine prognostische Bedarfsabschätzung kann daher höchstens auf qualitative Aspek-

te aufmerksam machen. Die unterstellten „Bedarfe“ können in quantitativer Hinsicht nicht prognostisch exakt oder empirisch-analytisch vollständig beschrieben werden. Daraus ergeben sich auch Kriteriendefizite bei der Kurs- und Programmplanung der Betriebe und Weiterbildungsinstitutionen. Diese führen wiederum dazu, daß Bedarfsabschätzungen auf der Ebene der Regionen rudimentär bleiben, da ihnen die Basis fehlt. Viel wäre in dieser Situation schon gewonnen, wenn Betriebe und Weiterbildungsinstitutionen ihre Bedarfserfassung systematisieren und offener für Teilnehmerinteressen gestalten würden. Auch könnte eine verbesserte statistische Erfassung des Weiterbildungssektors wohl keinen nützlich sein.

Qualitätssicherung in der Weiterbildung – quo vadis?

Das Thema des folgenden Beitrags ist die kritische Diskussion der derzeitigen Qualitätssicherungsmodelle für die Weiterbildung. In diesem Rahmen werden wir nach einer mikroökonomischen Klärung des Zusammenhangs von Qualitätssicherung und Kosten (Teil 1) eine Systematik der derzeit prominentesten Qualitätssicherungskonzepte vorstellen (Teil 2). Dabei thematisieren wir Schwächen und Stärken der einzelnen Ansätze und verweisen auf Fehlinterpretationen und Mißverständnisse, die mit der Rezeption dieser Konzepte häufig verbunden sind. Aus dieser Diskussion abgeleitet, entwickeln wir abschließend ein 3-dimensionales Entscheidungsmodell zur Auswahl von Qualitätssicherungskonzepten, das Weiterbildungsanbietern als Orientierungshilfe bei der Wahl für sie geeigneter Modelle dienen kann (Teil 3).

1. Zur Klärung: Was hat Qualitätssicherung eigentlich mit Kosten zu tun?

Wenn man sich näher mit der Funktionsweise von Qualitätssicherungskonzepten beschäftigt, wird man schnell mit einer (scheinbar) paradoxen Eigenart dieser Art von Steuerungsmodellen konfrontiert: Zum einen sollen diese Instrumente primär dazu dienen, Kosten einzusparen; auf der anderen Seite aber soll gerade die Einrichtung und Pflege von Qualitätssicherungsmaßnahmen selbst erhebliche Kosten verursachen.

Dieser Widerspruch löst sich bei einer betriebswirtschaftlichen Betrachtung der verschiedenen Qualitätskostenarten auf. Nach DIN 55350 lassen sich diese grob in drei Gruppen unterteilen: 1. Die sog. Fehlerkosten, womit Kosten gemeint sind, die anfallen, wenn die hergestellten Produkte oder Dienstleistungen nicht den festgelegten Qualitätsanforderungen entsprechen (z.B. Ausschuß und Ausfallzeiten). 2. Die Fehlerverhütungskosten, womit Aufwendungen für vorbeugende Maßnahmen gemeint sind (z.B. Qualitätsplanung und Schulung). 3. Prüfkosten, womit alle Kosten angesprochen sind, die im Rahmen von Qualitätsprüfungen selbst anfallen (z.B. Endprüfung und Qualitätsgutachten). Die Aufwendungen für Qualitätssicherungsmaßnahmen finden sich dabei in den Fehlerverhütungs- und Prüfkosten wieder. Die Kunst der betriebswirtschaftlichen Qualitätskostenkalkulation besteht nun darin, die Fehlerverhütungs- und Prüfkosten (also die Kosten für Qualitätssicherung) auf der einen und die Fehlerkosten auf der anderen Seite dergestalt auszubalancieren, daß eine vorgegebene Qualität mit einem Minimum an Qualitätskosten insgesamt realisiert werden kann.

Deutlich wird somit, daß ein ausdifferenziertes und möglicherweise sehr kostenintensives Qualitätswesen keineswegs zwingend sog. Kostenvorteile bei der Erbringung einer Dienstleistung verbürgt. Dies hängt vielmehr von den konkreten betriebspezifischen Bedingungen vor Ort ab. Qualität kostet zwar, aber wenn sie zuviel kostet, dann wird Qualitätssicherung kontraproduktiv.

Die Entwicklung der derzeit intensiv diskutierten Qualitätssicherungssysteme (oder neudeutsch: Qualitätsmanagementsysteme) fußt in diesem Zusammenhang auf der Erkenntnis, daß die Fehlerkosten eines Produktes oder einer Dienstleistung umso geringer ausfallen, je früher diese Fehler erkannt werden. An die Stelle punktueller Eingangs-, Zwischen- und Endprüfungen zur Kontrolle der Qualität einer Dienstleistung tritt in den neueren Modellen deshalb eine systematische Fehlerverhütungs- und Fehlerprüfungsstrategie, die sich auf den ganzen Lebenszyklus einer Dienstleistung bezieht: von der Marktforschung und der Planung, über die Entwicklung bis hin zur Erbringung und Beurteilung durch den Kunden.

Festzuhalten bleibt deshalb: Die primäre betriebswirtschaftliche Funktion von Qualitätssicherung besteht in der Minimierung von

Fehlern. Ein Fehler ist in der Sprache der Qualitätsmanager aber nichts anderes als die „Nichterfüllung einer festgelegten Forderung“. Da Fehler Kosten verursachen, zielt Qualitätssicherung letztlich auf betriebliche (Fehler-) Kostenminimierung.

Was hat dies aber nun alles mit Weiterbildung zu tun, mag man sich fragen. Die aktuelle Diskussion um den Transfer von Qualitätssicherungskonzepten, die ursprünglich im industriell-gewerblichen Bereich entwickelt wurden, auf den Dienstleistungsbereich im allgemeinen und den Weiterbildungsbereich im besonderen krankt in hohem Maße an der Überfrachtung derartiger Ansätze mit einem Konglomerat völlig unterschiedlicher Funktionszuschreibungen. Nun stehen nicht mehr einzelbetriebliche Kostenvorteile als Movens von Qualitätssicherung im Vordergrund, sondern diesen Konzepten werden mitunter explizit ordnungspolitische Funktionen zugewiesen. So soll Qualitätssicherung in der Weiterbildung zugleich als Instrument der Legitimation bei der Verwendung immer knapper werdender öffentlicher Mittel dienen, sie soll als Instrument des Verbraucherschutzes fungieren, sie soll den Weiterbildungsmarkt strukturieren helfen, oder sie soll gar als generelles Surrogat jeglicher ordnungspolitischer Intervention im Weiterbildungsbereich dienen.

Vor dem Hintergrund dieser Gemengelage von Funktionszuschreibungen läßt sich natürlich trefflich über die verschiedenen Ansätze streiten, den Qualitätssicherungskonzepten im einzelnen wird man damit aber nicht gerecht. Deshalb wollen wir zur Versachlichung des Diskurses, bevor auch wir die einzelnen Modelle gegeneinander abwägen, im folgenden zunächst die derzeit prominentesten Qualitätssicherungskonzepte auf ihre Reichweite und Funktion hin überprüfen.

2. Qualitätssicherungskonzepte in der Diskussion: konträre oder komplementäre Modelle?

In der aktuellen Diskussion um Qualitätssicherung in der Weiterbildung wird der Betrachter nicht nur mit unterschiedlichen Funktionszuschreibungen, sondern auch mit einem bunten Konglome-

rat vollkommen disparater Konzepte konfrontiert. Das hält gleichwohl die beteiligten Diskutanden nicht davon ab, Äpfel mit Birnen zu vergleichen und die vermeintlichen Vor- und Nachteile der verschiedenen Ansätze gegeneinander abzuwägen. So erstrecken sich die Beiträge von der Position, daß Qualität zuvörderst durch Weiterbildungsgesetze gesichert werde, über die Favorisierung sog. Checklisten, die den Weiterbildungsanbietern primär Hilfestellung bei der Identifikation von Schwachpunkten in der Qualitätssicherung bieten sollen, bis hin zur Betonung rein betrieblich orientierter Qualitätssicherungssysteme nach der Normenreihe DIN EN ISO 9000ff oder Total Quality Management-Modellen, um schließlich in der Forderung zu münden, all diese Ansätze doch am besten „schnittmengenartig“ einfach zusammenzuführen und länderübergreifend mit dem Stempel und Gütesiegel der „Deutschen Weiterbildungsqualität – ISO 9000 plus“ zu versehen.

Was bei dieser Diskussion geflissentlich unberücksichtigt bleibt und die Auseinandersetzung um Qualitätssicherung in der Weiterbildung so schwierig gestaltet, ist die Tatsache, daß die behandelten Ansätze und Konzepte sich z.T. auf vollkommen unterschiedliche Funktionen und Gegenstände der Qualitätssicherung beziehen. Wir haben deshalb in der *Abbildung 1* eine Auswahl der verschiedenen Qualitätssicherungskonzepte anhand einer Matrix mit den beiden Dimensionen „Funktion des Konzeptes“ und „Gegenstand des Konzeptes“ zu systematisieren versucht. Bei der zentralen Funktion eines Qualitätssicherungsmodells unterscheiden wir dabei zwischen der eines „überbetrieblichen Ordnungs-

Abbildung 1: Systematik von Qualitätssicherungskonzepten in der Weiterbildung		
FUNKTION DES KONZEPTE	GEGENSTAND DES KONZEPTE	
	Inhaltlich definierte Leistungsqualität	formales Prozeßmodell (System)
überbetriebliches Ordnungsinstrument	<ul style="list-style-type: none"> - Weiterbildungsgesetze - Gütesiegel - Fernunterrichtsschutzgesetz - FuU-Qualitätsstandards der BA - etc. 	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 5px; display: inline-block;">ISO 9000 plus</div>
betriebliches Optimierungsinstrument	<ul style="list-style-type: none"> - ESF-Bildungstest - CEDEO-Methode - etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - DIN EN ISO 9000ff - TQM-Modelle <div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 5px; display: inline-block;">BIBB-Modellversuch Qualitätssicherung</div>

instrumentes“, das bildungs- und ordnungspolitisch motiviert Rahmenbedingungen von Weiterbildung definiert, und der eines „betrieblichen Optimierungsinstrumentes“, das einzig auf Verbesserung qualitätsrelevanter interner Betriebsabläufe zielt. In Bezug auf den Gegenstand eines Qualitätssicherungsmodells differieren wir zwischen einer „inhaltlich definierten Leistungsqualität“ und einem „formalen systemischen Prozeßmodell“. Unter einer inhaltlich definierten Leistungsqualität ist hier zu verstehen, daß im Qualitätskonzept selber die Merkmale von Weiterbildungsqualität explizit ausgeführt werden (z.B. die Art der Dozentenqualifikation), während in einem formalen Prozeßmodell die organisatorischen Verfahrensregelungen für den qualitätsgerechten Erstellungsprozeß einer (Weiterbildungs-) Dienstleistung beschrieben werden, ohne daß die spezifische (Weiterbildungs-) Qualität selbst inhaltlich konkretisiert wäre.

Aus der *Abbildung 1* ist ersichtlich, daß sich die derzeit am meisten diskutierten Qualitätssicherungskonzepte zu drei Segmenten oder Gruppen zusammenfassen lassen. Da wären zum einen die (überbetrieblichen) Ordnungsinstrumente, die die inhaltliche Qualität von Weiterbildung mehr oder weniger differenziert vorzugeben suchen. Darunter fallen beispielsweise Weiterbildungsgesetze, das Fernunterrichtsschutzgesetz und die Qualitätskriterien für AFG-geförderte berufliche Weiterbildungsmaßnahmen. Hierbei handelt es sich also um „klassische“ ordnungspolitische Instrumente, die durch die Vorgabe inhaltlicher Qualitätskriterien (hinsichtlich der Maßnahmen wie auch der Veranstalter) eine Strukturierung des Weiterbildungssystems zu bewerkstelligen suchen. Ob derlei Instrumente für verzichtbar erachtet werden, oder im Gegenteil sogar weiter ausgebaut werden sollten (z.B. in Form eines sog. Bundesrahmengesetzes zur Weiterbildung), hängt in hohem Maße von der (bildungs-) politischen Position des Betrachters ab.

Unstrittig hingegen sollte sein, daß diese Konzepte eben nicht zur Optimierung qualitätsrelevanter Betriebsabläufe in Weiterbildungseinrichtungen selbst taugen. Zur Veranschaulichung dazu folgendes Beispiel: Wenn es denn stimmt, daß nur rund ein Drittel bis höchstens die Hälfte aller Veranstaltungsankündigungen in der Weiterbildung letztlich realisiert werden, dann ist dies ein Beleg für grundlegende Defizite der Weiterbildungsanbieter zumindest

in Fragen der Marktforschung und des Veranstaltungsdesigns. Bei der Bearbeitung dieser Problemlagen hilft aber beispielsweise die (qualitätsrelevante) Vorgabe aus den Weiterbildungsgesetzen, daß die Veranstaltungen öffentlich verantworteter Weiterbildung für jedermann zugänglich sein müssen, herzlich wenig. Hierzu bedarf es vielmehr eines Qualitätssicherungsinstrumentes, das hilft, die konkreten betrieblichen Abläufe im Zusammenhang mit der qualitätsgerechten Erstellung der Dienstleistung Weiterbildung zu strukturieren und inhaltlich zu füllen. Auf der anderen Seite aber, und das sollte genauso selbstverständlich sein, können betriebliche Qualitätssicherungsinstrumente keinen Ersatz für ordnungspolitische Instrumente darstellen, einen entsprechenden Regelungsbedarf vorausgesetzt. Beide Qualitätssicherungskonzepte haben vollkommen unterschiedliche Funktionen.

Die oben angesprochenen betrieblichen Optimierungsinstrumente, die die Leistungsqualität zudem inhaltlich zu definieren suchen, lassen sich im weitesten Sinne als „Checklisten“ begreifen und bilden die zweite Gruppe in unserer Matrix. Beispiele solcher Konzepte sind der ESF-Bildungstest und die sogenannte CEDEO-Methode der gleichnamigen niederländischen Stiftung. Das zentrale Charakteristikum dieser Art von Checklisten ist, daß hier anhand eines fest definierten Kriterienkatalogs verschiedene Bereiche des Weiterbildungsanbieters, wie z.B. die Ausbildungsqualität des Personals, die materielle Ausstattung des Trägers und die Lehrpläne, einer formalen Prüfung unterzogen werden. So werden Stärken und Schwächen der Dienstleistung transparent, womit sich implizit der Reifegrad des Weiterbildungsanbieters in Fragen der Qualitätssicherung in Erfahrung bringen läßt.

Das große Defizit solcher Checklisten ist die weitgehende Beliebigkeit der Kriterienkataloge, die aus den Problemen der Operationalisierbarkeit und Nachprüfbarkeit von Weiterbildungsqualität erwachsen. Denn diese inhaltlich definierten Optimierungsinstrumente haben ja keinen geringeren Anspruch als den, allgemeingültig zu erklären, was denn eine gute Weiterbildungsqualität sei. Ein nicht gerade bescheidenes Unterfangen, angesichts der Vielzahl möglicher Weiterbildungssegmente und des defizitären Entwicklungsstandes der Weiterbildungstheorie. Der fragmentarische Charakter dieser Checklisten äußert sich auch darin, daß diese sich i.d.R. nicht auf den ganzen Lebenszyklus einer Weiter-

bildungsdienstleistung beziehen – von der Entwicklung bis zur Evaluation –, sondern auf einzelne Elemente beschränken.

Einen völlig anderen Zugang eröffnen die eigentlichen Qualitätssicherungs- oder Qualitätsmanagementsysteme, die die dritte Gruppe in unserer Matrix darstellen. Diese werden im wesentlichen durch die Normengruppe DIN EN ISO 9000ff und die Total Quality Management-Modelle repräsentiert. Auch sie sind rein betriebliche Optimierungsinstrumente, verzichten aber auf eine apriori inhaltlich definierte Leistungsqualität und sind vielmehr dadurch gekennzeichnet, daß sie sich als formale Modelle zur qualitätsbezogenen Organisationsentwicklung verstehen. Derlei Qualitätssicherungsmodelle haben den Charakter eines organisatorischen Gerüsts, das betriebspezifisch erst noch substantiell und verfahrenstechnisch ausgefüllt werden muß. Sie sagen lediglich, welche Bereiche qualitätsgeregt werden sollten. Wie das konkret geschieht, bleibt aber den Anbietern überlassen. Dementsprechend wird der Qualitätsbegriff in diesen Modellen auch nicht inhaltlich vorgegeben, sondern als Ergebnis eines konkreten Abstimmungsprozesses zwischen Weiterbildungsanbietern und -nachfragern verstanden (wobei unter den letzteren nicht zwingend und ausschließlich die Weiterbildungsteilnehmer selbst verstanden werden müssen). Oder, um es mit dem Duktus der Qualitätsmanager zu formulieren: Qualität ist die Eignung, vom Kunden festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen, die Zweckeignung für den Kunden. Die Qualität kann dementsprechend so vielgestaltig ausfallen, wie Kundenwünsche existieren. Qualitätssicherungssysteme haben demzufolge in der Praxis die Aufgabe, im Rahmen organisatorischer Verfahrensregelungen sicherzustellen, daß die derlei definierte Qualität letztlich auch wirklich realisiert wird. Von einem Qualitätssicherungssystem kann i.e.S. aber letztlich nur gesprochen werden, wenn die implementierten Qualitätssicherungsmaßnahmen systemischen Charakter haben, d.h. sich auf den ganzen Lebenszyklus der Dienstleistung beziehen und aufeinander abgestimmt sind, und wenn die Qualitätssicherung auf einer von der Geschäftsleitung ausformulierten Qualitätspolitik mit definierten Qualitätszielen und Zuständigkeiten fußt.

Die besondere Eigenart der Normenreihe DIN EN ISO 9000-9004 besteht in diesem Zusammenhang in der akribischen Auflistung

aller qualitätsrelevanten Bereiche einer Unternehmung und in der Verpflichtung zur schriftlichen Dokumentation der betriebs-spezifischen Konkretisierung aller Verfahren und Prozesse in diesen Bereichen. Ein derlei definiertes Qualitätssicherungssystem wird in einem sog. Qualitätsmanagement-Handbuch mit entsprechenden Verfahrensanweisungen und Arbeitsanweisungen schriftlich fixiert und kann gegebenenfalls von einer der derzeit 16 in Deutschland akkreditierten Zertifizierungsgesellschaften für Erziehung und Unterricht auditert werden. Eine solche kostenpflichtige (Erst-)Zertifizierung (in einer Größenordnung von 10.000,- DM an aufwärts), die in regelmäßigen Abständen von drei Jahren wiederholt werden muß, dokumentiert die Existenz eines funktionsfähigen Qualitätssicherungssystems gemäß den Nachweisstufen DIN EN ISO 9001, 9002 oder 9003. Der in diesem Zusammenhang häufig geäußerte Vorwurf, ein solches Zertifikat dokumentiere lediglich die Existenz eines Qualitätssicherungssystems, sage aber nichts über die Qualität eines Produktes oder einer Dienstleistung aus (nach dem Motto: Auch die Produktion von Fernsehern ohne Bildschirm kann so zertifiziert werden), ist vollkommen richtig, zielt zugleich aber ins Leere. In der Logik dieser Norm wird die Leistungsqualität immer noch vom Kunden definiert. Und wenn dieser Fernseher ohne Bildschirm wünscht und das Qualitätssicherungssystem sicherzustellen hilft, daß diese auch tatsächlich produziert werden, dann hat das System seine Leistungsfähigkeit bewiesen. Existiert keine derartige Kundenspezifikation, werden aber trotzdem Fernseher ohne Bildschirm produziert, dann ist das Qualitätssicherungssystem mangelhaft, weil offensichtlich das Element der Markterkundung nicht adäquat berücksichtigt wurde. Und solch ein System würde folglich nicht zertifiziert.

Der wesentliche Nutzen dieser Normenreihe ist sicherlich, sensibel zu machen für das breite Spektrum der qualitätsrelevanten Tätigkeiten im Rahmen des Lebenszyklus' einer Dienstleistung: angefangen bei der Marktforschung, über das Design und die Leistungserstellung, bis hin zur Bewertung der Dienstleistung durch den Kunden. Insgesamt benennt die Normenreihe mittlerweile bis zu 25 solcher Elemente. Zu den Verfahren und Techniken der Qualitätssicherung sagt DIN EN ISO 9000ff hingegen nichts aus. Dies mag man positiv oder negativ bewerten. Einerseits bietet dieses Norm die Möglichkeit, ein maßgeschneidertes,

den betrieblichen Erfordernissen konkret angepaßtes Qualitätssicherungssystem zu entwickeln. Andererseits sind Weiterbildungsanbieter ohne entsprechendes Problembewußtsein und ohne Kreativität und Phantasie in Fragen der Qualitätssicherung auf mitunter teure Berater bei der Implementierung eines solchen Systems angewiesen. Ein Nachteil der Normenreihe ist, daß die eigentlichen Managementmodelle oder Nachweisstufen 9001, 9002 und 9003 für den industriell-gewerblichen Bereich formuliert sind und lediglich die Norm 9004 Teil 2 Übersetzungshilfen für den Dienstleistungsbereich liefert. Die weiterbildungsspezifische Konkretisierung muß der Weiterbildungsanbieter (mit oder ohne Unterstützung durch eine Unternehmensberatung oder Zertifizierungsgesellschaft) schon selbst leisten. Aber auch dieser Sachverhalt läßt sich wieder positiv wenden. Welche Norm bietet schon solche Freiräume bei der betriebsspezifischen Konkretisierung von Qualitätssicherungsmaßnahmen? DIN EN ISO 9000 und Phantasie gehören offensichtlich zusammen.

Damit sollte deutlich geworden sein, daß DIN EN ISO 9000ff zunächst einmal nichts anderes ist als eine Anleitung zur Implementierung eines differenzierten Qualitätssicherungssystems. Dabei fordert diese Normenreihe durchaus die Kreativität von Weiterbildungsanbietern bei der betriebsspezifischen Ausgestaltung dieser Norm. Daraus folgt aber auch, daß ISO 9000ff und Zertifizierung keineswegs in eins zu setzen sind. Im Gegenteil: Aufgrund der strukturellen Eigenarten des Weiterbildungsbereiches scheint die Zertifizierung eher von randständiger Bedeutung, da in diesem Bereich (auch in naher Zukunft) kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Marktzugang und Zertifikatsnachweis besteht, anders als etwa im industriell-gewerblichen Bereich. So bestätigt der Ausschuß für Fort- und Weiterbildung der KMK in einer Stellungnahme zur Qualitätssicherung in der Weiterbildung vom 12.4.1996 ausdrücklich, daß sowohl die Bundesanstalt für Arbeit hinsichtlich AFG-geförderter Maßnahmen als auch die bildungsbezogenen Förderprogramme der EU auf absehbare Zeit eine Zertifizierung von Weiterbildungsträgern nach DIN EN ISO 9001 ff nicht zur Voraussetzung der Mittelvergabe machen wollen. Vom Bereich der Erwachsenenbildung ganz zu schweigen. Gleichwohl kann aber, und dies sei ergänzend angemerkt, eine Zertifizierung nach DIN EN ISO 9001 als Marketinginstrument

in einzelnen kommerziellen Marktsegmenten der Weiterbildung durchaus Wettbewerbsvorteile mit sich bringen.

Um dem vermeintlichen Bürokratismus der DIN EN ISO 9000ff mit ihrem Dokumentationszwang und den z.T. erheblichen Zertifizierungskosten zu entgehen, favorisieren viele Diskutanden unter den eigentlichen Qualitätsmanagementsystemen die sogenannten Total Quality Management-Modelle (kurz TQM), frei nach dem Motto: Wenn schon Qualitätssicherung, dann doch direkt das Beste vom Besten. Paaren sich hier doch scheinbar alle Vorteile eines Qualitätssicherungsmodells: Es sieht sich als betriebliches Führungsmodell der Organisationsentwicklung verpflichtet, es dient der permanenten Qualitätsverbesserung, es stellt die Kundenzufriedenheit genauso in den Mittelpunkt des Unternehmensinteresses wie die Mitarbeiterzufriedenheit und die Geschäftsergebnisse, und dabei zielt es nicht unmittelbar auf formale Zertifizierung und kostet so gut wie nichts. Dies ist so richtig, wie es zugleich falsch ist. Denn im Kern stellt sich TQM als ein Führungsmodell dar, das durch besondere Prinzipien wie z.B. die Mitarbeiter- und Kundenorientierung, die Lieferantenintegration und Prozeßorientierung konstituiert wird. TQM ist ein entwickeltes Qualitätssicherungssystem, das in eine besondere Qualitätskultur oder Qualitätsphilosophie eingebettet ist, die durch die angesprochenen TQM-Maximen definiert ist. Ähnlich wie DIN EN ISO 9000ff sagen auch die verschiedenen TQM-Modelle (wie beispielsweise das der European Foundation for Quality Management) nichts über konkrete Qualitätstechniken und -maßnahmen aus, von den Fragen der Übertragbarkeit auf den Weiterbildungsbereich ganz zu schweigen. Aber vielmehr noch: Die Anwendung von TQM hat die Lösung all jener Problemlagen zur Voraussetzung, zu deren Bearbeitung DIN EN ISO 9000ff entwickelt wurde; nämlich die betriebspezifische Implementierung von Qualitätssicherungsmaßnahmen in Bezug auf alle qualitätsrelevanten Prozesse. Das Führungsmodell TQM fußt damit auf der Existenz bereits funktionierender Qualitätssicherungsmaßnahmen, es hat ein entwickeltes Qualitätssicherungswesen zur Voraussetzung.

Die Frage: DIN EN ISO 9000ff oder TQM? ist somit von Grund auf falsch gestellt. Das eine ist die Pflicht, das andere die Kür. Beide Ansätze bauen aufeinander auf, und die Entscheidung für

das eine oder andere Modell hängt wesentlich vom konkreten Reifegrad des Anbieters in der Qualitätssicherung ab. Vor diesem Hintergrund relativieren sich auch schnell die vermeintlichen Kostenvorteile von TQM-Modellen, zumal, wenn man in Rechnung stellt, daß die Implementierungsdauer eines solchen Ansatzes durchaus mehrere Jahre in Anspruch nehmen kann.

Beide hier benannten Qualitätssicherungsansätze, TQM wie DIN EN ISO 9000ff, dies sei noch einmal in Erinnerung gerufen, verstehen sich als betriebliche Optimierungsinstrumente, die auf eine apriori inhaltlich definierte Leistungsqualität verzichten, zugunsten der Beschreibung eines formalen Prozeßmodells. Die betriebspezifische Realisierung solcher Modelle stellt erhebliche Ansprüche an die Weiterbildungsanbieter, müssen diese doch über die konkreten Qualitätstechniken und Verfahren und die inhaltlich Ausfüllung des Modells selbst entscheiden. Dies setzt entweder viel Phantasie, Kreativität und Mühe oder einen großen Geldbeutel für eine professionelle Unternehmensberatung voraus. Beides scheint in der Weiterbildungslandschaft der BRD nicht sonderlich üppig verbreitet. Denn anders läßt sich die reflexhafte Abwehrhaltung vieler Weiterbildungsträger speziell gegenüber der Normenreihe DIN EN ISO 9000 nicht erklären.

So verwundert es nicht, daß in jüngster Zeit auf Modellversuchsebene verstärkt Bemühungen unternommen werden, betrieblich ausgerichtete Prozeßmodelle der Qualitätssicherung mit inhaltlich definierten Leistungsqualitäten auszufüllen. Ein prominentes Beispiel eines solchen, in unserer Systematik hybriden Qualitätssicherungsmodells stellt der derzeit noch laufende BIBB-Modellversuch „Qualitätssicherung in der Weiterbildung unter Nutzung allgemeiner Standards“ dar. Dieser Ansatz liegt gemäß der der *Abbildung 1* zugrunde gelegten Systematik an der Schnittstelle der beiden möglichen Gegenstände von Qualitätssicherungskonzepten und ist in der Darstellung eingekreist. Ziel der Modellstudie ist die Entwicklung berufspädagogisch abgeleiteter Qualitätskriterien beruflicher Weiterbildung, die ein Prozeßmodell inhaltlich ausfüllen sollen, das der Normenreihe DIN EN ISO 9000ff entlehnt bzw. mit diesem kompatibel ist. Ohne Zweifel hilft solch ein Modell den Weiterbildungsanbietern, sich im Dschungel der Qualitätssicherung zu orientieren: zum einen, indem das formale Dienstleistungsmodell aus DIN EN ISO auf den beruflichen Wei-

terbildungsbereich übertagen wird, zum anderen, indem die Anbieter in die Lage versetzt werden, mit vordefinierten konkreten und „harten“ Qualitätskriterien zu arbeiten. Aus der Perspektive eines Qualitätsmanagers heraus betrachtet, verkehrt sich der scheinbare Vorteil gerade des letzt genannten Punktes aber leicht in sein genaues Gegenteil. Denn was meinen „allgemeine Standards der Berufspädagogik“, aus denen Qualitätskriterien abgeleitet werden sollen, denn anderes als extern vorgegebene Kriterien, die die konkrete Marktstellung des Anbieters, seine Qualitätsziele und die Kundenspezifikation von Qualität unberücksichtigt lassen. Und ob derlei allgemeine Standards aus der Berufspädagogik und der Weiterbildungstheorie wirklich abzuleiten sind, bleibt noch dahingestellt. Doch greifen wir nicht vor, das Projekt läuft derzeit noch.

Bleibt zum Schluß ein weiteres Hybridmodell der Qualitätssicherung: die bislang von der KMK auch nur projektierte „Deutsche Weiterbildungsqualität – ISO 9000 plus“. Dieser Ansatz liegt in der *Abbildung 1* genau an der Schnittstelle sowohl der unterschiedlichen Funktionen wie auch der Gegenstände von Qualitätssicherung. Ziel dieses Instrumentes ist das korporative Zusammenführen der verschiedenen Qualitätssicherungsansätze von Staat, Verbänden, Trägern, Weiterbildungseinrichtungen und „sonstigen Institutionen“, deren wie auch immer geartete „gemeinsame Schnittmenge“ als Gütesiegel „Deutsche Weiterbildungsqualität“ zertifiziert werden soll. Auf der Grundlage des bislang Gesagten dürfte aber deutlich geworden sein, daß dieses Modell hoffnungslos überfrachtet scheint. Es soll nicht nur unterschiedliche Gegenstände von Qualitätssicherung, sondern auch völlig unterschiedliche Funktionen zu integrieren suchen. Von dem damit verbundenen bürokratischen Aufwand gar nicht zu reden. Ein Qualitätssicherungskonzept, das sich allein schon durch Funktionsdifferenzen konstituiert – indem es zugleich Ordnungsinstrumente und betriebsspezifische Optimierungsinstrumente zu integrieren sucht –, erscheint wenig sinnvoll und lebensfähig. Wenn staatliche Ordnungspolitik im Weiterbildungsbe-
reich gewollt ist, dann bitte an der richtigen Stelle. Betriebliche Qualitätssicherungssysteme sind mit Sicherheit der falsche Ort.

Und damit wären wir wieder beim Ausgangspunkt der Betrachtung. Die Systematik aus *Abbildung 1* dürfte deutlich gemacht haben, daß es sich bei den verschiedenen Qualitätssicherungsan-

sätzen weniger um konträre Modelle, so wie es die öffentliche Diskussion vermuten läßt, als vielmehr um komplementäre Konzepte handelt. Ein überbetriebliches Ordnungsinstrument der Qualitätssicherung im Weiterbildungsbereich ist vorzüglich zur Strukturierung des Weiterbildungssystems geeignet, zur Optimierung qualitätsrelevanter Abläufe in Weiterbildungseinrichtungen hingegen taugt es herzlich wenig. Genausowenig aber kann ein betriebliches Qualitätssicherungssystem Ordnungspolitik ersetzen. Die formalen Prozeßmodelle der Qualitätssicherung wiederum helfen insbesondere bei der Sensibilisierung für qualitätsrelevante Prozesse in Weiterbildungseinrichtungen – wobei die DIN EN ISO 9000ff wiederum als Vorstufe von TQM-Modellen zu begreifen ist –, sie geben aber keine Hinweise zu apriori definierten Qualitätsmerkmalen von Weiterbildung. Gerade dies ist aber die Domäne der eher fragmentarischen Checklisten.

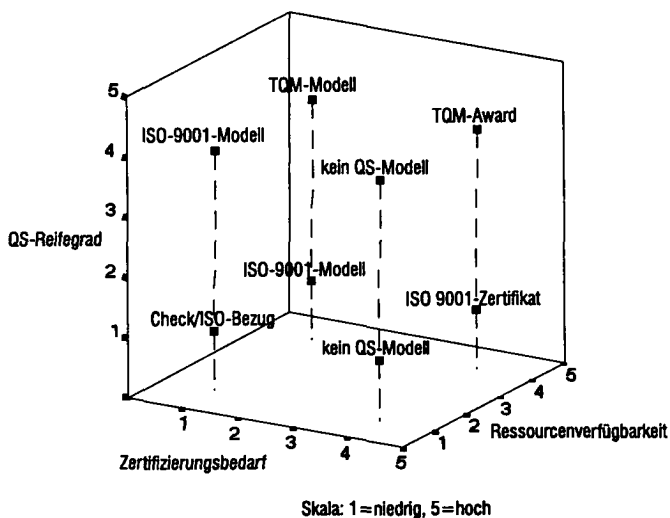
3. Plädoyer für eine anbieterzentrierte Qualitätsdiskussion in der Weiterbildung

Die Funktionsdifferenzen auf der einen und die augenscheinliche Komplementarität auf der anderen Seite verbieten einen einfachen Vergleich der verschiedenen Qualitätssicherungsansätze und die eindeutige Favorisierung eines einzelnen Modells. Da die Qualitätssicherungsinstrumente im engeren Sinne betriebliche Optimierungsinstrumente sind, darf die Entscheidung für die Wahl eines Modells sinnvollerweise auch nur von den konkreten Rahmenbedingungen eines Weiterbildungsanbieters abhängig gemacht werden. Die Wahl eines geeigneten Qualitätssicherungsmodells ist keine akademische Frage, sondern eine der betriebspezifischen Gegebenheiten. Ein Instrument der Qualitätssicherung ist genau dann geeignet, wenn es diesen Bedingungen hinreichend Rechnung trägt. Wir haben zu diesem Zweck ein sogenanntes 3-dimensionales Entscheidungsmodell zur Auswahl von Qualitätssicherungssystemen entwickelt (siehe dazu *Abbildung 2*). Wir erachten dementsprechend drei Kriterien bei der Auswahl eines geeigneten Modells für zentral: 1. Den konkreten Entwicklungsstand der Institution in Fragen der Qualitätssicherung (hier: der Qualitätssicherungsreifegrad). 2. Den Bedarf der Institution an einer externen Zertifizierung des Qualitätssi-

cherungssystem (hier: der Zertifizierungsbedarf), was im wesentlichen mit dem Marktsegment, in dem der Weiterbildungsanbieter tätig ist und der eigenen Marktposition zusammenhängt. 3. Den Zugang zu zusätzlichen Ressourcen wie Personal, Finanzmitteln und Zeit (hier: die Ressourcenverfügbarkeit), in Erinnerung der Tatsache, daß Qualität Manpower und Zeit und damit Geld kostet, insbesondere in der Phase des Aufbaus eines Qualitätssicherungssystems. Wir haben diese drei Dimensionen in unserer Abbildung idealtypisch mit jeweils zwei Ausprägungen versehen (niedrig vs. hoch) und gelangen so zu insgesamt acht verschiedenen betrieblichen Konstellationen, denen nach Möglichkeit ein adäquates Qualitätssicherungsinstrument zugeordnet ist.

Bei einem niedrigen QS-Reifegrad eines Weiterbildungsanbieters, im Sinne einer unterentwickelten Qualitätssicherungspraxis, bei gleichzeitig geringer Ressourcenverfügbarkeit und keinem Zertifizierungsbedarf – also einer Konstellation, die wohl beim Gros aller Weiterbildungsanbieter gegeben sein dürfte – bieten sich als Einstieg in eine systematische Qualitätssicherung die DIN EN ISO Normen 9000 und 9004 an (hier ISO-Bezug genannt), in denen allgemeine Hinweise für den betriebsspezifischen Auf- und Ausbau von Qualitätssicherungssystemen gegeben werden. Diese Normen bieten als eine Art Leitfaden Hilfestellung bei der Entwicklung eines maßgeschneiderten Systems, und daran ändert auch die avisierte grundlegende Normrevision der ISO 9000er Reihe nichts. Wir plädieren bei der o.g. Konstellation also für eine Anregung und Sensibilisierung durch DIN EN ISO 9000, nicht mehr. In Abgrenzung gegenüber Konzepten wie dem besagten „ISO 9000 plus“, das die ISO-Norm funktional und inhaltlich erweitert wissen will, favorisieren wir eher ein abgespecktes „Modell ISO 9000 light“, das auf die wesentlichen Vorteile dieser Norm Bezug nimmt. Man kann das Anregungspotential dieser Norm auch nutzen, ohne sich in Zwänge der akribischen Dokumentationspflichten, der Zertifizierung und der externen Auditierung begeben zu müssen. Dies scheint uns aber wohlgemerkt nur empfehlenswert bei einer sehr unterentwickelten Qualitätssicherungspraxis. Gegebenenfalls kann bei der beschriebenen Konstellation auch schon auf die für Weiterbildungsanbieter zentrale Nachweisstufe DIN EN ISO 9001, das eigentliche Qualitätssicherungsmodell, Bezug genommen werden. Hierfür existiert schon eine Vielzahl von Handreichungen und computerunter-

Abbildung 2: 3-dimensionales Entscheidungsmodell zur Auswahl von QS-Konzepten



stützten Leitfäden. Bei Problemen der inhaltlichen Füllung können komplementär, mitunter auch alternativ, die schon angesprochenen Checklisten (hier Check genannt) herangezogen werden. Als alleiniges Einstiegsinstrument in Qualitätssicherung erscheinen diese Listen aufgrund ihres fragmentarischen Charakters aber höchst diskussionswürdig.

Bei einem entwickelten QS-Reifegrad der Institution und ansonsten gleicher Konstellation bietet es sich an, die schon implementierten Qualitätssicherungsmaßnahmen systematisch nach dem Muster eines ISO-9001-Modells zusammenzuschnüren. Dies hat den Vorteil, für mögliche Schwachstellen der Dienstleistungserstellung sensibilisiert zu werden und sich die Option auf eine mögliche Zertifizierung offen zu halten. Bei einem entwickelten betrieblichen Qualitätssicherungssystem, das als ein ISO-9001-Modell dokumentiert werden soll, halten sich auch die Kosten der externen Beratung in Grenzen. Bei der gegebenen Konstellation in ein TQM-Modell einzusteigen, ist nicht empfehlenswert, da dieses ein ISO-Modell faktisch zur Voraussetzung hat und auf-

grund der langjährigen Implementierungsdauer erhebliche Kosten mit sich bringt.

Weiterbildungsanbietern mit einem hohen Zertifizierungsbedarf und geringer Ressourcenverfügbarkeit kann kein geeignetes Einstiegsinstrument in Qualitätssicherung empfohlen werden, unabhängig davon, ob der Anbieter einen geringen oder hohen QS-Reifegrad erreicht hat. Qualität kostet eben, zumal wenn sie unter Beteiligung einer Unternehmensberatung entwickelt und in regelmäßigen Abständen kostenpflichtig auditiert und zertifiziert wird.

Bei einer hohen Ressourcenverfügbarkeit und gleichzeitig geringem Zertifizierungsbedarf liegt es aufgrund des speziellen Abhängigkeitsverhältnisses von ISO-9001- und TQM-Modell nahe, bei einem geringen QS-Reifegrad den Aufbau eines ISO-9001-Modells mit Unterstützung Externer zu avisieren. Bei einem entwickelten QS-Reifegrad oder einem schon realisierten ISO-9001-Modell erscheint es bei der gegebenen Konstellation ange raten, in den langwierigen Aufbau eines TQM-Ansatzes zu investieren. Bei einem wachsenden Zertifizierungsbedarf mit ansonsten gleichen Rahmenbedingungen lassen sich die beiden o.g. Ansätze ggf. in entsprechende Zertifikate überführen. Bei dem ISO-9001-Modell geschieht dies durch das schon ausgeführte Audit einer zugelassenen Zertifizierungsgesellschaft, beim den TQM-Modellen durch die Teilnahme an der stetig wachsenden Zahl sogenannter Qualitätswettbewerbe, in deren Rahmen bei gegebenen Voraussetzungen besondere Qualitätspreise oder Awards vergeben werden.

Mit dem hier vorgestellten Entscheidungsmodell plädieren wir letztlich für eine anbieterzentrierte Qualitätsdiskussion in der Weiterbildung. Denn wenn dem so ist, daß die Entscheidung für ein angemessenes Qualitätssicherungskonzept sinnvollerweise primär von den betriebsspezifischen Rahmenbedingungen determiniert werden sollte, dann bedarf es dringend einer Entpolitisierung der derzeitigen Qualitätssicherungsdiskussion im Sinne einer Entkoppelung von ordnungspolitischem Diskurs in der Weiterbildung und dem eigentlichen Qualitätssicherungsdiskurs. Die Qualitätssicherung ist i.e.S. lediglich ein betriebsspezifisches Instrument zur Optimierung von Unternehmenszielen. Sie taugt herzlich wenig als ordnungspolitisches Surrogat zur Strukturierung des Weiterbildungsbereiches und sollte mit diesem Ansinnen

auch nicht überfrachtet werden. Die Qualitätssicherungsdiskussion – so unser Plädoyer – darf nicht mit den altbekannten bildungspolitischen und ordnungspolitischen Grabenkämpfen um mehr Markt oder Staat in der Weiterbildung belastet werden; denn dafür ist dieser Diskurs zu wichtig.

Damit kehren wir zum Ausgangspunkt unserer Betrachtung, nämlich dem Verhältnis von Qualitätssicherung und Kosten, zurück. So bleibt abschließend zu klären, ob die vorgestellten Qualitätssicherungsmodelle – fernab aller Theorie – denn auch in der Praxis eine tatsächlich meßbare (Fehler-) Kostenminimierung verbürgen. Die empirische Beantwortung dieser Frage erweist sich als nicht unproblematisch. Die Erfahrungen aus dem industriell-gewerblichen Bereich sind hier eher ambivalent. In der Regel läßt sich durch ein Qualitätsmanagementsystem eine meßbare Verbesserung von Prozeßabläufen und ein Anstieg der Kundenzufriedenheit beobachten, das Potential der Kostenreduzierung hingegen wird widersprüchlich bewertet. Dies hängt zum Großteil aber auch damit zusammen, daß die Fehlererfassung und Fehlerkostenrechnung vielerorts noch in den Kinderschuhen steckt. So wissen wir letztlich nicht mit Sicherheit, ob sich Qualitätssicherungssysteme in der Praxis auch immer rechnen. Wohl aber wissen wir, daß sie sich lohnen.

Möglichkeiten und Grenzen der Ressourcenoptimierung durch Kooperationen im Weiterbildungssystem

1. Einleitung

Über Aufgaben und mögliche anzustrebende Ziele der Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland gab es in den vergangenen Jahrzehnten zum Teil mit Leidenschaft geführte Diskussionen. Jedoch sind deutliche Verschiebungen der Schwerpunkte in den letzten Jahren erkennbar. Es geht heute vor allem um die Spannung zwischen dem allgemein anerkannten Bedeutungsgewinn des lebenslangen Lernens und den neu gesetzten Grenzen der Finanzierbarkeit der Weiterbildung: Weiterbildung hat in Umfang und Qualität zweifellos zu wachsen. Die damit verbundenen Kosten können und wollen aber weder die Betriebe, die öffentliche Hand noch die auf Weiterbildung Angewiesenen tragen. Die Sorge wächst, daß eine eigentlich gewünschte konsequente Expansion und Qualitätssteigerung der Weiterbildung zu einer unerträglichen finanziellen Belastung für alle Beteiligten führt. Gleichzeitig geht es darum, daß auf der einen Seite die Erhaltung eines hohen Maßes an institutioneller Offenheit und Vielfalt der Weiterbildung im Zuge ihres Bedeutungsgewinns gewünscht wird, auf der anderen Seite aber mit kostensensiblen Blick deutliche Mängel einer naturwüchsigen, unkoordinierten Vielfalt gesehen werden: letzteres etwa im Hinblick auf die Transparenz der Angebote, auf die Qualität mancher Weiterbildungsveranstaltungen oder auf übergroße Ungleichgewichte in

der regionalen Versorgung. Ein Grund für diese Probleme liegt in *Ressourcenproblemen* der Weiterbildungsinstitutionen. Diese sind eng mit der derzeitigen Finanzierung und Förderung von Weiterbildung verbunden. Die Förderung nach dem Arbeitsförderungsgesetz ist z.B. erheblichen Diskontinuitäten unterworfen, deren Schwankungen schwer kalkulierbar sind, da sie nicht einfach Veränderungen in den Beschäftigungsproblemen, in der Weiterbildungsnachfrage oder in den langfristigen Qualifizierungserfordernissen folgen, sondern von politischen Entscheidungen über Haushaltsprobleme diktiert sind.

Engpässe in den Ressourcen haben vor allem zur Folge, daß kurzfristig geplant wird und viele für den laufenden Betrieb nicht unmittelbar notwendige Maßnahmen eingespart werden. Dadurch können latente Bedarfe für Weiterbildung nicht rechtzeitig ermittelt und hinreichend in entsprechende Weiterbildungsangebote umgesetzt werden. Auch ist die Organisation der Weiterbildung infolge solcher Bedingungen oft improvisiert und unsystematisch. Schließlich fällt es unter den gegebenen Bedingungen schwer, sich intensiv um eine Qualitätssteigerung in der Weiterbildung zu bemühen. Die größten Probleme der Weiterbildungsträger bestehen nämlich in zu hohen Kosten der technischen Ausstattung, Raumproblemen, Bedarfsunklarheiten und der Rekrutierung und Fortbildung des Personals. Darin drücken sich grundlegende Strukturprobleme des Weiterbildungssystems aus. Einzelne Weiterbildungsinstitutionen sind nämlich scheinbar nicht allein fähig, diese Probleme zu lösen (vgl. Faulstich/Teichler/Döring 1996, S.50ff.; Döring 1995, S.75ff.).

Schon seit Anfang der siebziger Jahre wird deshalb in der Weiterbildung eine Diskussion über Möglichkeiten und Grenzen regionaler Kooperationen geführt, ohne daß es jedoch lange Zeit zu einer nennenswerten Umsetzung der Zielsetzungen, Vorschläge und Modelle kam (vgl. Bocklet 1975, Faulstich u.a. 1991). Erst Ende der achtziger/ Beginn der neunziger Jahre wurden, u.a. mit den Stichwörtern „Weiterbündungsverbünde“ und „Regionalisierung“ verbunden, zunehmend mehr Konzepte auf regionaler Ebene realisiert, um den Wirkungsgrad von Weiterbildung zu erhöhen und eine optimale Ressourcennutzung zu erreichen (vgl. Gnahn 1994; Zander; Wegge).

2. Kooperationen in der Weiterbildung

Um die Situation im Weiterbildungssystem zu verbessern, wurden in den letzten Jahren eine Reihe von Konzepten entwickelt, welche die Kooperation von Betrieben und Weiterbildungsträgern sowie Weiterbildungsinstitutionen untereinander zum Gegenstand haben.¹ Ein Anstoß für Kooperationsstrategien ist das Setzen auf Vorteile, die allein nicht erreicht werden können, oder die Vermeidung von schon eingetretenen oder befürchteten Nachteilen. Weiterbildungsträger und Betriebe, vor allem aber auch die an zukunftsgerichteter und qualifizierter Weiterbildung Interessierten leiden unter der gegenwärtigen Situation im Weiterbildungsbereich, die durch *gesteigerte Anforderungen* einerseits und eine *systematische Überforderung* der bestehenden Strukturen andererseits gekennzeichnet ist. Betrachtet man die gegenwärtige Systemstruktur in der Weiterbildung, so müssen Zweifel angemeldet werden, ob diese den zugewiesenen Funktionen gerecht werden kann. Symptomatisch ist die Vielzahl von parallel laufenden, konkurrierenden und nicht ausgelasteten Initiativen und Aktivitäten der verschiedensten Institutionen, die Unübersichtlichkeit und unterschiedliche Dichte und Differenzierung des Angebots sowie ein Mangel an Zusammenarbeit und organisatorischer und inhaltlicher Systematik. Die festgestellten Mängel und Lücken in der Weiterbildung sollen durch eine Reihe von Ansätzen, die als Ziele der Kooperation artikuliert werden, beseitigt werden. Dabei geht es zunächst darum, durch verschiedenste Instrumente wie *Weiterbildungsberatung* und *Datenbanksysteme* eine *Transparenz* der Programme und Kurse zu erreichen. Gleichzeitig ist es dadurch möglich, eine *Vergleichbarkeit* der Inhalte herzustellen, was zu einer *Erhöhung der Durchlässigkeit* führen könnte. Damit kann eine Steigerung der Qualität der Weiterbildung verbunden werden und eine Optimierung der Ressourcen stattfinden. Ein solches kooperatives System zielt auf eine Systematisierung des Weiterbildungsbereichs.

¹ Praktische Erfahrungen mit diesen Konzepten beziehen sich im wesentlichen immer noch auf Modellversuche, die nicht breit umgesetzt sind. Es liegen zudem auch schon negative Erfahrungen mit solchen Versuchen vor (z.B. keine dauerhaften Institutionalisierungen nach Ablauf einer öffentlichen Förderung). Diese sind meist darauf zurückzuführen, daß die Interessenkonstellationen der verschiedenen Partner nicht genügend reflektiert worden sind (vgl. Grenzdörffer 1996).

Es werden dafür drei Grundmodelle diskutiert: Bei dem *Eingriffsmodell* werden die Kooperationsaktivitäten durch eine führende Instanz in einer hierarchisch organisierten Struktur festgelegt. Beim *Fördermodell* genießen die beteiligten Institutionen eine relativ große Entscheidungsfreiheit, und die externen Einflüsse beschränken sich auf die Bereitstellung von Informationen und Ressourcen. Damit werden Rahmenbedingungen geschaffen, innerhalb des vorgegebenen Rahmens Innovationen in Gang zu setzen. Ein anderes Modell ist das *Austauschmodell*, bei dem eine gegenseitige Abstimmung der Aktivitäten auf vertraglicher Basis im Vordergrund steht. Diese Grundmodelle können verschiedene institutionelle Ausprägungen erhalten. Welche Mischform am besten geeignet ist, hängt von den konkreten regionalen Faktoren ab.

Da die an Kooperationen Beteiligten häufig unterschiedliche, mitunter auch auseinanderstrebende Interessen haben, kommt es derzeit zu verschiedenen Verlaufsformen der Kooperationen in der Weiterbildung. Zwar finden erstens immer wieder Absichtserklärungen statt, diese dienen aber eher der Absicherung der jeweiligen Einzugsbereiche. Kooperation erreicht höchstens das Niveau der gegenseitigen Information, etwa mit der Zielsetzung, sich jeweils über die eigenen „claims“ zu verständigen. Kooperation findet zweitens statt, wenn einer der Beteiligten eine Machtstellung besitzt, welche er gegen die anderen ausspielen kann. Eine moderne Kooperationsstrategie reflektiert demgegenüber drittens die Prämissen der jeweiligen Institution offen und mit den Partnern. So werden die Kooperationschancen in einem institutionellen Kommunikationsprozeß nutzbar für die Verbesserung der Qualität der Angebote und die Ressourcenoptimierung. Wichtig ist deshalb bei Kooperationsaktivitäten deren Reichweite. Diese kann von einem bloßen Erfahrungsaustausch, in dem gegenseitig Informationen zur Verfügung gestellt werden, bis hin zu einem unmittelbaren Zusammenwirken bei der Durchführung gemeinsamer Modellprojekte und Programme gehen. Angesichts der dabei auftretenden Regulationserfordernisse kommt es darauf an, Elemente der Selbstverwaltung im Weiterbildungsbereich regional zu entwickeln. *Eingetragene Vereine* können z.B. als Träger solcher Kooperationen fungieren. Eine Möglichkeit, die Beratungs- und Entscheidungskompetenz regionalen Institutionen zu übertragen, kann im Abschluß eines öffentlich-rechtlichen *Vertrages* entwickelt werden. Als Gegenstände einer solchen ver-

traglichen Regelung kämen in Frage: Entwicklungsplanung, Programmplanung, Versuchsplanung und -bewertung, Qualitätssicherung, Information, Beratung, Unterstützung und Kooperation. Als Partner eines solchen Vertrages kommen das Land, die Bundesanstalt für Arbeit, die kommunalen Träger, die Kammern, die Hochschulen und die anerkannten Organisationen der Erwachsenenbildung in Betracht. Solche Ansätze bleiben aber so lange zerbrechlich, wie nicht die notwendigen Support-Strukturen zur Verfügung stehen, welche einrichtungsübergreifend diese Entwicklungen stützen.

Welche Ansätze es für verbesserte Kooperationen gibt, wird im folgenden dargestellt, bevor in einem Fazit Möglichkeiten und Grenzen solcher Strategien bilanziert werden.

3. Konzepte zur Verbesserung der Kooperation

Nur wenn die Kooperationen im Weiterbildungssystem weiter ausgebaut werden, können die vielfältigen Hoffnungen, welche in die Weiterbildung gesetzt werden, wenigstens ansatzweise erfüllt werden. Perspektiven lassen sich vor allem hinsichtlich einer verstärkten Kooperation von Betrieben und Weiterbildungsträgern oder Weiterbildungsverbünden, die auf einer gleichberechtigten Kooperation verschiedener Partner beruhen, entwickeln. Vier Ansätze haben sich dafür in den letzten Jahren herausgebildet.

3.1. Weiterbildungsmarketing

Die verstärkte Kooperation von Betrieben und Weiterbildungsträgern ist dadurch gekennzeichnet, daß einerseits immer weiter gesteigerte betriebliche Anforderungen bestehen und andererseits eine systematische Überforderung der bestehenden Strukturen bei den Weiterbildungsträgern erfolgt. Deshalb stehen für die Weiterbildungsinstitutionen organisationsintern effizienzsteigernde Umstellungsprozesse an. Dies betrifft nicht nur die Betriebsformen, sondern auch die durch betriebswirtschaftliches Denken induzierten Instrumente wie Marketing und Controlling. Immer weniger können Weiterbildungseinrichtungen die an sie gestellten Anforderungen durch Vorhalten routinisierter Programme

befriedigen; es werden immer mehr aktive Strategien zur Sicherung und Erweiterung des Aktivitätsspektrums nötig.

Um maßgeschneiderte Angebote für Klein- und Mittelbetriebe zu ermöglichen, wurde das Konzept des *Bildungsmarketings* entwickelt. Verbesserte Kooperations- und Austauschformen zwischen Weiterbildungsträgern und Klein- und Mittelbetrieben sollen eine bedarfsgerechte Kombination von Lernmethoden und -orten in der betrieblich-beruflichen Weiterbildung erschließen. Dazu soll die bisherige Produktorientierung von Weiterbildungsträgern zugunsten einer Kunden- und Prozeßorientierung überwunden werden (vgl. Stahl 1993a; Stahl 1993b).

Diese Überlegungen gehen davon aus, daß mangelnde Nachfrage aus Klein- und Mittelbetrieben nicht allein eine Frage der für Weiterbildung zur Verfügung stehenden Mittel, sondern auch ein Resultat inadäquater Angebote der Weiterbildungsträger ist. Deshalb wird eine Abweichung von den bisherigen Standardangeboten der Weiterbildungsträger für notwendig gehalten. Um eine verstärkte Orientierung auf den Bedarf von Betrieben zu erreichen, ist eine Integration des externen Faktors (Betriebe) in die Leistungserstellung der Weiterbildungsträger nötig. Diese bezieht sich insbesondere auf kooperative Modelle der Bedarfsanalyse, gemeinsame Maßnahmebewertung sowie die Evaluation zur Qualitätssicherung und Vorbereitung neuer Maßnahmen. Dazu müssen sich Weiterbildungsträger auch intern umstrukturieren, um zu regionalen Dienstleistungszentren zu werden. Verstärkt können dabei auch Hersteller einbezogen werden, wodurch ein Zugang zu neuester Technologie, bei gleichzeitiger Reduktion der Defizite von Herstellerkursen, erfolgen kann (vgl. Blöchle/Stahl/Stölzl 1991, S.23ff.).

3.2. Weiterbildungsverbünde

Absprachen zwischen Weiterbildungsträgern und Betrieben oder auch Betrieben untereinander erfolgen derzeit nur in einzelnen Bereichen. Dies ist auch ein Grund, weshalb ganze Marktsegmente – z.B. Klein- und Mittelbetriebe – bisher von Weiterbildungsträgern weitgehend nicht erschlossen werden konnten. Modellversuche und erste Ansätze belegen jedoch, daß Weiterbildungsverbünde mit verschiedenen Betrieben z.B. dazu führen, daß Ressourcen von Großbetrieben besser ausgeschöpft, mehr ziel-

gruppenspezifische Angebote gemacht, neue didaktisch-methodische Konzepte auch für Mitarbeiter aus Klein- und Mittelbetrieben erschlossen werden, eine effiziente Konzeptentwicklung möglich ist, Evaluation, Controlling und Qualität verbessert werden können. Daher erleben Weiterbildungsverbünde derzeit in der beruflichen Weiterbildung einen regelrechten Boom. Sie erlauben eine neue Mischung verschiedener Lernorte, Methoden und Verfahren. Gleichzeitig tragen sie zur betriebswirtschaftlich optimalen Nutzung der Ressourcen von Weiterbildungsträgern und Betrieben bei (vgl. Döring 1995, S.172ff.; Ebeling 1993, S.29ff.).

Bei Weiterbildungsverbünden können verschiedene Kooperationsformen unterschieden werden: einmal die Kooperation von Weiterbildungsträgern untereinander und andererseits die Kooperation zwischen Unternehmen und Weiterbildungsträgern. Kooperation kann dabei als Marktstrategie begriffen werden, um durch den Zusammenschluß unterschiedlicher Institutionen Synergieeffekte zu erzielen. Verbünde gliedern sich nach inhaltlich-fachlichen Interessen, regionalen Gesichtspunkten und politischen Gemeinsamkeiten. In Verbünden werden die einzelnen Interessen der Mitglieder mit dem Ziel gebündelt, ein Gesamtinteresse effektiver durchzusetzen. Als Organisationsmodell dafür kommt erstens ein *externes Dienstleistungsmodell* in Frage, in dem mehrere Betriebe sich gleichzeitig eines externen Weiterbildungsträgers zum Zwecke der Verwirklichung ihrer gemeinsamen Bildungsziele bedienen. Der Träger hat dabei die Funktion, den Weiterbildungsbedarf festzustellen, Maßnahmen durchzuführen sowie die Aktivitäten zu koordinieren. Zweitens kann ein *internes Dienstleistungsmodell* gewählt werden, bei dem unter Führung eines Betriebes mehrere Unternehmen zu Weiterbildungszwecken zusammenarbeiten. Sie bauen entweder ein eigenes Bildungszentrum neu auf oder erweitern ein bereits bestehendes betriebsinternes Bildungszentrum zu einem überbetrieblichen Weiterbildungszentrum. Drittens kann ein *Partizipationsmodell* etabliert werden. In einem gleichberechtigten Zusammenschluß mehrerer Betriebe übernimmt jeder Betrieb mindestens eine Aufgabe und setzt diese für alle um. Das könnte bedeuten, daß die Räume von einem anderen Betrieb zur Verfügung gestellt werden als von dem, der die Dozenten stellt, und daß ein Dritter die Abrechnung, Planung, etc. übernimmt (vgl. Döring 1995, S.174).

3.3. Support-Strukturen

In vielen gesellschaftlichen Bereichen haben gesonderte unterstützende Strukturen eine lange Tradition. Der Bereich der Weiterbildung erreichte in der Bundesrepublik Deutschland jedoch erst vor zwei Jahrzehnten eine Größenordnung, eine Komplexität und ein Maß gesellschaftspolitischer Akzeptanz, das auf eine institutionelle Strukturierung drängte und schließlich auch eine Herausbildung unterstützender Strukturen notwendig machte. Vor allem folgende unterstützende Funktionen sind heute als notwendig anerkannt: *Information* über Weiterbildungsangebote (Erstellung von Broschüren, Verwaltung von Datenbanken, Auskunfterteilung über Veranstaltungen u.a.); *Beratung* der potentiellen und tatsächlichen Teilnehmer; *Entwicklung* (Curriculum-, Lehrmaterialentwicklung, Durchführung von Modellversuchen u.ä.); *Qualitätssicherung* der Weiterbildungsangebote; *Qualifizierung des Personals*, das in Lehr-, Management- und Steuerungsfunktionen des Weiterbildungsbereichs tätig ist; *Statistik, Analyse, Evaluation, Forschung*; *Unterstützung des Managements und der Steuerung*, d. h. der in Leitung, Verwaltung, Planung und Koordination der Weiterbildungsträger und -institutionen tätigen Funktionsträger und der koordinierenden Instanzen (durch Transfer von Erfahrungen, Vorbereitung der Planung, Unterstützung bei der Mittelakquisition u.ä.); *Management von Infrastrukturen* der Weiterbildung (Management trägerübergreifender Gebäude, Medienzentren, u.a.m.) (vgl. Faulstich/Teichler/Döring 1996, S.101ff.). Diese unterstützenden Funktionsbereiche der Weiterbildung sind aber nicht in allen Fällen beruflich ausdifferenziert und gesondert institutionalisiert. Manche dieser Funktionen sind rudimentär geblieben oder werden von den Lehrenden, von den Leitern und Verwaltern von Weiterbildungsinstitutionen oder von Koordinierungsinstanzen übernommen. Die Grenzen zum Management bzw. zur Aufsicht der Weiterbildung können daher fließend sein. Nicht immer läßt sich deshalb eindeutig abgrenzen, was zur unterstützenden Struktur gehört.

In der Bundesrepublik Deutschland sind sich Experten, Politiker und Repräsentanten der Praxis weitgehend einig, daß dem Bedeutungsgewinn von Weiterbildung in einer vielfältigen Träger- und Programmlandschaft am besten Rechnung getragen wird, wenn Bemühungen sich verstärkt auf die Kooperation der Beteiligten

und auf den Ausbau und die Stabilisierung unterstützender Strukturen richten. Tatsächlich geht die Verstärkung der unterstützenden Aufgaben jedoch nur in wenigen Bereichen zügig voran. In anderen Bereichen wird die Diskrepanz zwischen den grundsätzlichen Aussagen zur Bedeutung und der tatsächlichen Förderung von unterstützenden Aufgaben immer größer. Der Ausbau von unterstützenden Strukturen ist immer mehr Gegenstand kontroverser Diskussionen:

- *Erforderlichkeit und Überflüssigkeit unterstützender Leistungen:* Im nostalgischen Rückblick auf Zeiten, in denen eine Ausdifferenzierung der Funktionen noch nicht bestanden hatte, und im Blick auf finanzielle Engpässe sind unterstützende Strukturen leicht dem Vorbehalt ausgesetzt, sie stellten nur ein luxuriöses Addendum dar. Hinzu kommt das Gefühl, daß jedes unterstützende Leistungsangebot von den Lehrenden auch als Kritik an ihrer Leistungsfähigkeit bzw. als Kritik der sie tragenden Institutionen interpretiert wird: Qualitätssicherung und Weiterqualifizierung erscheint aus solchem Blickwinkel nur dann notwendig, wenn Qualitätsdefizite zu konstatieren seien. Daher wurden schwache Ergebnisse bei der Institutionalisierung unterstützender Aufgaben stärker kritisiert als schlechte Ergebnisse bei der Durchführung oder beim Management der Weiterbildungsaktivitäten, denn mediokre Weiterbildungsveranstaltungen und mediokres Management von Weiterbildung wird eher für gesellschaftlich nützlich gehalten als mediokre Unterstützung der Weiterbildung; im letzteren Falle gilt Qualität als unabdingbar.
- *Institutionelle Sonderung oder institutionelle Einbettung der unterstützenden Funktionen:* Umstritten ist, ob unterstützende Aufgaben institutionell eingebettet – als Abteilungen innerhalb der Trägereinrichtungen und der durchführenden Institutionen der Weiterbildung bzw. innerhalb der aufsichtsführenden Behörden – wahrgenommen werden sollten oder in institutioneller Distanz zu ihnen. Dies betrifft zum einen Fragen der Unabhängigkeit und Praxishöhe zu den Bereichen, für die unterstützende Leistungen erbracht werden sollen. Zum anderen stellt sich die Frage, ob unterstützende Leistungen – z.B. die der Qualifizierung von Dozenten – besser erbracht werden, wenn sie auf jeweils bestimmte kleinere Teilbereiche bezogen werden (z.B. ausschließlich auf die Volkshochschulen) oder

auf größere Bereiche bzw. auf alle Bereiche der Weiterbildung. Für die Träger und auch die staatlichen Instanzen ist es zunächst attraktiv, wenn die unterstützenden Funktionen bei ihnen angesiedelt und unter ihre Kontrolle gestellt werden. Daher ergibt sich oft eine Koalition zwischen Bürokratie und Lobby der starken Weiterbildungsträger, sich die unterstützenden Aufgaben unter ihrer jeweiligen Kontrolle aufzuteilen, statt eine funktionsgerechte Institutionalisierung zu fördern.

- *Finanzierung der unterstützenden Funktionen:* Weiterbildung gehört zu den Bereichen, bei denen sich pragmatische Modelle der Mischfinanzierung eingespielt haben. So werden auch immer wieder Mischfinanzierungen im Bereich unterstützender Funktionen vorgeschlagen und in manchen Fällen sogar realisiert: etwa eine Finanzierung der Beratung, Information und Qualitätssicherung zum Teil durch staatliche Zuschüsse, zum Teil durch die Träger. Prinzipiell denkbar ist aber auch eine Beteiligung der teilnehmenden Erwachsenen oder Betriebe an den Kosten. Die Durchsetzung neuer Finanzierungen ist aber in Zeiten, in denen die gesellschaftliche Stimmungslage von wirtschaftlichen Problemen und staatlichen Finanzproblemen beherrscht wird, schwierig. Zwar könnten innovative Entscheidungen naheliegen; gelingt aber kein großer politischer Wurf, so herrscht die Pragmatik des Rotstifts vor, nach der dort am meisten gekürzt wird, wo es um mehr geht als um das tagtägliche Durchwursteln: die Lehrangebote, das Management und die Systemsteuerung der Weiterbildung erscheinen als das Unentbehrliche, während unterstützende Aufgaben es schwer haben, nicht als entbehrlicher Luxus eingestuft zu werden.

In den letzten Jahren hat trotzdem die Überzeugung zugenommen, daß unterstützende Funktionen an Bedeutung gewinnen oder stärker institutionalisiert und ausgebaut werden sollten. Insbesondere im Hinblick auf eine Verbesserung der Information, Beratung und Qualitätssicherung werden deutliche Verbesserungen gefordert. Aber auch im Hinblick auf andere Bereiche – z.B. Forschung oder Weiterqualifizierungsangebote für Lehrende – wurde ein recht weitgehender Konsens sichtbar. Gerade wenn Weiterbildung sich zu einer Aufgabe von zentraler Bedeutung entwickelt und eine Flexibilität durch Vielfalt der Träger und Angebote erhalten werden soll, könnte ein Ausbau der unterstützenden

Leistungen eine besonders hohe Priorität haben, um das angemessene Maß von Transparenz, Zugänglichkeit und Qualität des Weiterbildungsangebots zu gewährleisten. Allerdings sind zwei Einschränkungen zu nennen: Die Sorge über die Staatsfinanzen sind so gewachsen, daß Einsparungen in öffentlichen Haushalten die Szene beherrschen und Aussagen über die Notwendigkeit, zugunsten eines Ausbaus der Weiterbildung Verschiebungen vorzunehmen, zumeist leere Deklamationen bleiben. Auch bleibt umstritten, inwieweit der Ausbau unterstützender Strukturen institutions- und trägerübergreifend erfolgen soll; übergreifende Lösungen sind zum Teil dem Vorwurf ausgesetzt, auf ein zu hohes Maß von Abstimmung und Einheitlichkeit der Grundzüge der Weiterbildung hinzudrängen. Häufig haben daher die Einsicht in die prinzipielle Notwendigkeit und die Skepsis gegenüber ihrer Bedeutung zu der Kompromißlösung geführt, daß unterstützende Tätigkeiten mit Tätigkeiten der Lehre, Verwaltung und Koordination verzahnt wurden.

3.4. Lernende Regionen

Unter dem Begriff Lernende Region werden Ansätze zur Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels subsumiert.² Es handelt sich um neue Formen der Partnerschaft im Bereich der beruflichen Bildung, die sich sowohl Fragen der beruflichen Bildung als auch der regionalen Entwicklung widmen und diese miteinander verknüpfen. In sie können Unternehmen, Bildungsträger, die Arbeitsverwaltung, kommunale Behörden, Hochschulen und Vertretungen der Sozialpartner einbezogen werden. Unter dem Aspekt der regionalen Kooperation können all diese Akteure besondere Beiträge zur Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels liefern. Es handelt sich um regionale Netzwerke mit

2 Am Ende der siebziger Jahre gab es einen Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik. Die vorherrschende exogene Entwicklungsstrategie – Verbesserung der Infrastruktur und Schaffung finanzieller Anreize mit dem Ziel der Neuansiedlung von Unternehmen – wurde weitgehend von einem endogenen Entwicklungsansatz abgelöst. Diese Überlegungen beruhten auf einer Rückbesinnung auf die endogenen Entwicklungsmöglichkeiten einer Region selbst. Regionale Entwicklung durch Innovation und Qualifikation sind dafür die wichtigsten Stichworte. Endogene Stärken sollen in der jeweiligen Region aufgegriffen und genutzt werden (vgl. Faulstich/Teichler/Döring 1996, S.117ff.; Gnahn 1994, S.3ff.). Bei dem Modell der Lernenden Region handelt es sich um einen Ansatz, der dieses endogene Modell der Regionalentwicklung in geradezu idealtypischer Weise aufgreift.

den Bereichen Wissenschaft, Beratung, berufliche Bildung und Beschäftigung, welche dazu dienen, Maßnahmen durchzuführen, Bedarfe festzustellen, örtlich zu koordinieren, Anstöße zu geben und Modelle zu erproben (vgl. Friedrichsdorfer Büro 1994).

Dieses Modell wurde entwickelt, weil erstens angesichts der Notwendigkeit für Unternehmen, flexibel auf neue Marktanforderungen zu reagieren, zunehmend kontinuierliche Lernprozesse von Individuen und Organisationen gefordert sind, zweitens sich die Verantwortlichen für Berufsbildung zunehmend fragen, ob ihre Methoden und Antworten noch den Erfordernissen der lokalen Arbeitsmarktsituation entsprechen, drittens Institutionen der Berufsbildung, Forschung und Wirtschaft nicht so zusammenarbeiten, wie das zum Erreichen größtmöglicher Effizienz nötig wäre, und schließlich viertens die Vorteile regionaler Weiterbildungsmodelle in einer größeren Praxisnähe, bedarfsgerechteren Lösungen, einer höheren Identifikation der Akteure mit den Lösungen, einer besseren Transparenz, größerer Experimentierfreude, guten Kooperationsmöglichkeiten und einer leichten Integration verschiedener Politikbereiche gesehen werden. Das Modell richtet sich also auf die *Effizienz der Ressourcenausnutzung* und die *Effektivität der Zusammenarbeit* in einer Region.

Ein wichtiger Hebel bei einer endogenen Strategie der Regionalentwicklung, wie es das Modell der Lernenden Region ist, ist die Qualifizierung der Führungskräfte und ihrer Mitarbeiter in den Betrieben, um die regionalen Betriebe in die Lage zu versetzen, den technischen und ökonomischen Entwicklungen zu folgen. Der beruflichen Weiterbildung wird eine Initiativfunktion für innovative Prozesse zugeschrieben. Durch sie können Impulse vermittelt werden, die sich in Produkt- und Verfahrensinnovationen niederschlagen. Dies kann zu einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit der ansässigen Betriebe und einer erhöhten Attraktivität für Neuansiedlungen führen und sich dann in einer steigenden Beschäftigung niederschlagen.³ Dies ist darauf zurückzuführen, daß nur qualifizierte Führungskräfte Innovationsmöglichkeiten

3 Die Annahmen der dabei unterstellten Wirkungskette „Qualifikation – Innovation – neue Produkte und Produktionsverfahren – Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit – mehr Beschäftigung“ sind aber problematisch, da sie von einem einfachen Ableitungsverhältnis ausgehen. Deshalb verwundert es nicht, daß diese Argumentation mehr von der scheinbaren Plausibilität denn von einem systematischen Nachweis ihrer Existenz lebt (vgl. Gnahn 1994, S.9).

erkennen können, genauso wie nur qualifizierte Mitarbeiter technische und organisatorische Neuerungen dann in den Betrieben umsetzen können. Außerdem können nur gut qualifizierte Personen ihr Wissen in eine Existenzgründung münden lassen. In Anbetracht dieser Faktoren wird deutlich, daß ein gutes regionales Weiterbildungssystem zu dem Strukturwandel einer Region beitragen kann. Notwendig dafür ist die Verknüpfung mit anderen Politikbereichen. Die Anknüpfungspunkte und Verzahnungen der Weiterbildung mit der regionalen Arbeitsmarktpolitik sind ohnehin vielfältig. Um nachgefragte und angebotene Qualifikationen zur Übereinstimmung zu bringen, sind z.B. Maßnahmen der Qualifizierung und Beratung geeignet; oder Beschäftigungsmaßnahmen können um Qualifizierungsbausteine ergänzt werden, um die Wiedereingliederungschancen zu erhöhen.

Das Modell der Lernenden Region ist deshalb besonders für Regionen interessant, die sich in einer Phase wirtschaftlicher Neuorientierung befinden, d.h. mit anderen Worten als strukturschwach gelten. Themen können dabei die Förderung von Klein- und Mittelbetrieben bzw. Existenzgründern durch bedarfsgerechte Qualifizierung der Führungskräfte und Mitarbeiter und die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit durch eine effizientere Verbindung von Beschäftigung und Qualifizierung sein. Die Zielsetzungen Lernender Regionen sind daher die Förderung von Synergieeffekten zwischen verschiedenen Förderprogrammen auf regionaler Ebene, eine optimale Verbindung von Qualifizierung und Beschäftigung in einer Region (z.B. Erhöhung der Vermittlungschancen durch zielgerichtete innovative arbeitsmarktagadequate Qualifizierung), verbesserte Inanspruchnahme und ein effektiver Einsatz aller regionalen Ressourcen, ein Erhalt oder sogar Steigerung des Wirkungsgrades von Weiterbildungsmaßnahmen, Entwicklung integrierter regionalspezifischer Lösungen für die Wirtschaftsentwicklung, die einen Beitrag zur wirtschaftlichen Strukturentwicklung durch Qualifizierung, Beratung und Informationstransfer leisten.⁴ Die Handlungsebenen

4 Für den wirtschaftlichen Strukturwandel in einer Region haben vor allem Klein- und Mittelbetriebe einige Bedeutung, da bei ihnen in der Vergangenheit – im Gegensatz zu Großbetrieben – Arbeitsplatzgewinne zu verzeichnen waren. Sie werden in Deutschland oft als die regionalen Wachstumsmotoren gesehen, weil sie eine größere Innovationskraft als Großbetriebe haben sollen. Insbesondere von „Pionierunternehmern“ (Existenzgründern) werden positive

einer Lernenden Region beziehen sich dabei auf die Politikfelder Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarktpolitik und Bildungspolitik.

4. Fazit

Kooperationen bieten für Betriebe Vorteile hinsichtlich einer Kostensenkung, der bedarfsorientierten Programmentwicklung, der Vermeidung von Doppelangeboten bei gleichen Zielgruppen und gleichen Inhalten, dem Aufbau neuer zielgruppenspezifischer Angebote, der Sicherung der Kontinuität und damit auch der Qualität des Weiterbildungsangebotes, einer verbesserten Evaluation und einem Erfahrungsaustausch hinsichtlich von Konzepten der Personalentwicklung. Für die Weiterbildungsträger bieten sie zusätzlich Vorteile hinsichtlich des Austausches von Dozenten, einer besseren Auslastung der Kurse, einer effizienteren Verwaltung des eigenen Angebotes, optimierbarer Rahmenbedingungen und einer verbesserten Beratung.

Die beschriebenen Ansätze zur Kooperation in der Weiterbildung tragen also zur Ressourcenoptimierung und Qualitätssicherung im Weiterbildungssystem bei. Technologie, Räume etc. werden gemeinsam genutzt, wodurch Leerlaufzeiten und Leerstände reduziert werden. Zusätzlich erfolgt eine optimalere Umsetzung von Bedarfen in Angebote durch die stärkere Einbeziehung von Betrieben in die Programmentwicklung. Dadurch wird Doppelarbeit vermieden, Entwicklungskosten verringert und eine höhere Qualität erreicht. Weiterbildung wird dabei mit anderen Politikfeldern verknüpft. So wird sie zum Katalysator regionaler Ent-

Wirkungen auf die regionale Wirtschaftsentwicklung erwartet (vgl. Schumpeter 1939). Diese liegt in ihrer größeren Anpassungsfähigkeit an turbulente Umweltsituationen begründet. Sie haben spezifische Vorteile in ihrer Marktorientierung und Kundennähe, ihrer großen Flexibilität und unbürokratischen Organisation. Gleichzeitig haben sie aber Schwächen z.B. in der Informationsaufnahme und -verarbeitung oder der Personalentwicklungsplanung. Hier setzt das Modell der Lernenden Region an.

Demgegenüber werden in den USA Konzentrationstendenzen als Ausdruck eines wirtschaftlichen Selektionsprozesses gesehen. Gewinne werden als Zeichen unternehmerischer Effizienz und Leistungsfähigkeit interpretiert. Größe ist daher gleichbedeutend mit „survival of the fittest“, d.h. größere Unternehmen werden als leistungsfähiger angesehen. Nur sie können Innovationen billig und effizient durchführen.

wicklung und Strukturförderung in Zeiten knapper finanzieller Mittel. Damit wirkt Kooperation als Strategie zur Kosteneinsparung im Weiterbildungssystem gleichzeitig effizienz-, effektivitäts- und qualitätssteigernd.

Kooperationen können aber nur weiter ausgebaut werden, wenn es zu einer stärkeren *Profilierung* im Sinne einer klaren Bestimmung der Aufgaben, einer institutionellen *Sonderung* gegenüber anderen Aufgaben, einer *Konzentrierung* im Sinne einer Zusammenführung von verschiedenen Aufgaben, einer relativen *Eigenständigkeit* gegenüber der staatlichen Koordination und schließlich einer *Stabilisierung* im Sinne der Sicherung einer Kontinuität kommt.

Literatur

- Abbott, J.: Learning for Social and Economic Regeneration. In: Social Market Foundation, Nr. 15 (1995).
- Abbott, J.: The Search for Next-century Learning. In: Education 2000 News, Juni (1996).
- Ablay, P.: Optimieren mit Evolutionsstrategien: Reihenfolgeprobleme, nichtlineare und ganzzahlige Optimierung. Dissertation. Heidelberg 1979.
- Adler, T./Dybowski, G./Schmidt, H.: Kann sich das duale System behaupten? Argumente für eine zukunftsorientierte Berufsausbildung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 1 (1993), S. 3-10.
- Ahe, H. v. u.a. (Hrsg.): Arbeitgeber Staat: Bildung als öffentliche Dienstleistung. Frankfurt 1995.
- Ainley, J./Sheret, M.: Effectiveness of High Schools in Australia: Holding Power and Achievement. Tagungsbeitrag für den International Congress for School Effectiveness and Improvement in Victoria, British Columbia. Januar 1992. (vervielf. Ms.)
- Albach, H. (Hrsg.): Kostenrechnung der beruflichen Bildung: Grundsatzfragen und praktische Probleme. Wiesbaden 1978.
- Albach, H.: Kosten- und Ertragsanalyse der beruflichen Bildung. Opladen 1974a.
- Albach, H.: Steuerliche Erleichterungen für betriebliche Maßnahmen der Berufsausbildung? In: Betriebs-Berater, H. 32 (1974b), S. 1449-1452.
- Albrecht, U./Pfitzinger, E./Vogel, M.: Projekt DIN EN ISO 9000: Vorgehensmodell zur Implementierung eines Qualitätsmanagementsystems. Berlin ²1995.

- Alex, L.: Die duale Ausbildung in ständiger Bewährungsprobe. In: Liesering u.a. (Hrsg.): Die Zukunft der dualen Berufsausbildung. Nürnberg 1994, S. 65-80.
- Alexander, R.: Other primary schools and ours: hazards of international comparison. Centre for Research in Elementary and Primary Education, Warwick/UK 1994.
- Althoff, H.: Die Ausbildungsbeteiligung der Jugendlichen – Argumente wider die behauptete Krise des dualen Systems. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 6 (1994), S. 21-26.
- Angus, L.: The risks of School Effectiveness: A comment on recent education reports. In: Australian Administrator, 7 (1986) 3, S. 1-4.
- Arnold, R./Lipsmeier, A. (Hrsg.): Handbuch der Berufsbildung. Opladen 1995.
- Arnold, R.: Das duale System der Berufsausbildung hat eine Zukunft. In: Leviathan, H. 1 (1993), S. 89-102.
- Atkinson, G.B.J.: The Economics of Education. London 1983.
- Audit Commision: Rationalising Primary School Provision. London 1990.
- Averch, H.A. u.a.: How effective is schooling? A critical review and synthesis of research findings. Santa Monica/Calif. 1972.
- Baethge, M./Baethge-Kinsky, V./Henrich, R.: Erosion oder Reform: Kurzgutachten zu aktuellen politischen und wissenschaftlichen Analysen zu Situation und Reformbedarf des dualen Systems. Studie des Soziologischen Forschungsinstituts (SOFI) Göttingen im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 1995.
- Baethge, M./Baethge-Kinsky, V.: Ökonomie, Technik, Organisation: Zur Entwicklung von Qualifikationsstruktur und qualitativem Arbeitsvermögen. In: Arnold/Lipsmeier (Hrsg.): Handbuch der Berufsbildung. Opladen 1995, S. 142-156.
- Baethge, M.: Berufsbildungspolitik in den siebziger Jahren: Eine Lektion in ökonomischer Macht und politischer Ohnmacht. In:

Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, Beiheft 4 (1983).

Banks, D.: Effective Schools Research: A multilevel analysis of the conceptual framework. University of Melbourne 1992. (unveröff. Diss.)

Barber, M./Preston, C.: Teachers lead a revolution in outward mobility. In: Times Higher Education Supplement vom 9. Februar 1996.

Barber, M.: The Dark Side of the Moon: Imagining an end to failure in urban education. In: TES/Greenwich Lecture, Mai (1995).

Bardeleben, R. v./Beicht, U./Feher, K.: Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung – Erste repräsentative Ergebnisse. Bonn 1994a.

Bardeleben, R. v./Beicht, U./Feher, K.: Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 3 (1994b), S. 3-11.

Bardeleben, R. v./Beicht, U./Feher, K.: Betriebliche Kosten und Nutzen der Ausbildung: Repräsentative Ergebnisse aus Industrie, Handel und Handwerk. Bonn 1995.

Bardeleben, R. v./Beicht, U./Holzschuh, J.: Individuelle Kosten und Nutzen der beruflichen Weiterbildung. In: Berufsbildung und Wissenschaft und Praxis, H. 5 (1994), S. 9-17.

Bardeleben, R. v. u.a. (Hrsg.): Weiterbildungsqualität: Konzepte, Instrumente, Kriterien. Berichte zur beruflichen Bildung, Bd. 188. Bielefeld 1995.

Bardeleben, R. v./Sauter, E.: Finanzierung der beruflichen Weiterbildung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 6 (1995).

Bargel, T./Kuthe, M.: Regionale Disparitäten und Ungleichheiten im Schulwesen. In: Zedler, P. (Hrsg.): Strukturprobleme, Disparitäten, Grundbildung in der Sekundarstufe I. Weinheim 1992, S. 41-103.

Bashi, J. u.a.: Effective Schools – From Theory to Practice: An Implementation Model and its Outcomes. Jerusalem 1990.

- Beare, H.: Effective Learning: The recognition and promotion of effective schools. In: W. A. Principal, 1 (1984) 25, S. 7-37.
- Behörde für Schule und Berufsbildung der Freien und Hansestadt Hamburg: Referentenentwurf zur Entwicklungsplanung für die allgemeinbildenden Schulen in Hamburg 1984/85 bis 1990. Hamburg 1985.
- Behr, Michael: Nachhilfeunterricht. In: Die Deutsche Schule, H. 1 (1990).
- Behrens, E.: Der Bildungsgutschein: Von der Idee zur Praxis. In: Erziehungskunst, H. 4 (1994).
- Bellenberg, G.: Ressourcensicherung im Widerspruch: Sparmaßnahmen der Bundesländer im Überblick. In: Pädagogik, H. 5 (1995), S. 10-13.
- Bellenberg, G./Klemm, K.: Bevölkerung und ausgewählte Familiendaten. In: Böttcher/ Klemm (Hrsg.): Bildung in Zahlen. Weinheim 1995.
- Bernstein, B.: Education cannot Compensate for Society. In: New Society, 1970, S. 344-47.
- Biermann, H.: Das Duale System (k)ein Exportschlager. In: Berufsbildung, 26 (1994), S. 2-3.
- Bildungskommission NRW: Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. Neuwied 1995.
- Birk, D.: Zur Frage der Vereinbarkeit einer einheitlichen Ausbildungsförderung mit verfassungsrechtlichen und steuersystematischen Grundsätzen. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie. 1996. (unveröff. Ms.)
- Bisani, F.: Betriebliche Sozialindikatoren aus der Arbeitswirtschaft als Bestandteil der Humanvermögensrechnung. In: Schmidt (Hrsg.): Humanvermögensrechnung. Berlin 1982, S. 577-598.
- Blatchford, P. J./Mortimore, P. J.: The Issue of Class Size for Young Children in Schools: What Can We Learn from Research? In: Oxford Review of Education, 20 (1994) 4, S. 411-428.

- Blaug, M.: Economic Aspects of Vouchers for Education. In: Beale u.a.: Education a Framework for Choice. London 1967.
- Blaug, M.: An Introduction to the Economics of Education. London 1970.
- Blöchle, E./Stahl, Th./Stölzl, M.: Bildungsfeindliche Betriebe – oder marktferne Bildungsträger? Der schwierige Weg des Marketing im Segment der kleinen und mittleren Betriebe. In: Lernfeld Betrieb, H. 3 (1991), S. 23-26.
- Block, R.: Weiterbildung. In: Böttcher/Klemm (Hrsg.): Bildung in Zahlen. Weinheim 1995.
- Blossfeld, H.-P.: Unterschiedliche Systeme der Berufsausbildung und Anpassung an Strukturveränderungen im internationalen Vergleich. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Die Rolle der beruflichen Bildung und Berufsbildungsforschung im internationalen Vergleich. Berlin 1991, S. 87-99.
- Blossfeld, H.-P.: Die berufliche Erstausbildung Jugendlicher im internationalen Vergleich. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, Beiheft 11 (1993), S. 23-40.
- Bock, K.: Der 2. Berufsbildungsweg: Kriterien für die Gestaltung von Berufsbildungsangeboten für nicht formal qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Beiträge zur Bildungsplanung und Bildungsökonomie, Bd. 3. Frankfurt a. Main 1993.
- Bocklet, R.: Öffentliche Verantwortung und Kooperation – Kriterien zur Organisation der Weiterbildung. In: Deutscher Bildungsrat (Hrsg.): Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 46. Stuttgart 1975, S. 109-145.
- Böttcher, W.: Wir sparen uns dumm und dämlich: Oder: Gegen die Phantasielosigkeit der Opfermentalität. In: Pädagogik, H. 5 (1994).
- Böttcher, W.: Manchmal ist weniger mehr: Ein Referat zum Thema Bildung und Geld. In: GEW Baden-Württemberg (Hrsg.): Arbeitsplatz Schule. Stuttgart 1995.
- Böttcher, W./Klemm, K. (Hrsg.): Bildung in Zahlen: Statistisches Handbuch zu Daten und Trends im Bildungsbereich. Weinheim 1995.

- Böttcher, W./Klemm, K.: Bildung in der Zwickmühle. In: Böttcher/Klemm (Hrsg.): Bildung in Zahlen. Weinheim 1995.
- Boyd, W./Shouse, R.: The problems and promise of urban schools. In: Reyes u.a. (Hrsg.): Children and Youth: Interdisciplinary Perspectives. New York 1996.
- Brandsma, H./Knuver, J.: Effects of School and Classroom Characteristics on Pupil Progress in Language and Arithmetic. In: International Journal of Educational Research, special issue Developments in School Effectiveness Research, 13 (1989), S. 777-788.
- Brauer, D.: GEW-Fachtagung: Zukunft des Sozialstaates – Zukunft der Bildungsfinanzierung. In: Neue Deutsche Schule (nds), H. 3 (1997a).
- Brauer, D.: „Geld ist genug da!“ – aber die öffentlichen Kassen sind leer. In: Neue Deutsche Schule (nds), H. 4 (1997b).
- Brauer, D.: Die Steuerreform á la Waigel – eine Gefahr für die Bildungsfinanzierung? In: Neue Deutsche Schule (nds), H. 4 (1997c).
- Bronfenbrenner, U.: Die Ökologie der menschlichen Entwicklung. Stuttgart 1981.
- Brookover, W./Lezotte, L.: Changes in School Characteristics Co-incident with Changes in Student Achievement. East Lansing Institute for Research on Teaching 1977.
- Budde, H./Klemm, K.: Zur Entwicklung der Bildungsfinanzierung: Stagnierende Bildungsausgaben – Privatisierung – Auslagerung. In: Rolff u.a. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung, Bd. 8. Weinheim 1994.
- Buhren, C.G.: Community Education als innere Schulreform: Eine Fallstudie zur Öffnung von Schule. Essen 1994.
- Bundesinstitut für Berufsbildung: Informationen aus Modellversuchen. Info Nr. 2: Qualitätssicherung in der Weiterbildung unter Nutzung allgemeiner Standards. o.J.
- Bundesministerium des Innern: Daten und Schlußfolgerungen zum Entwurf des Versorgungsberichts 1993- 2008 mit Ausblick bis 2040: Das Wichtigste in Kürze. Bonn 1996.

- Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBW): Arbeitsgruppe „Berufliche Bildung“: Zur Lage der beruflichen Bildung und daraus abzuleitende vordringliche Maßnahmen. Bonn 1994.
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF): Berufsbildungsberichte 1990 bis 1995, Bonn 1990-1995.
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF): Grund- und Strukturdaten 1994/95, Bonn 1994.
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF): Grund- und Strukturdaten 1995/96, Bonn 1995.
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF): Berufsbildungsbericht 1996. Bonn 1996.
- Bundesministerium für Finanzen (BMF): Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats zur Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern. Schriftenreihe des BMF, Bd. 56. Bonn 1995.
- Bundesministerium für Finanzen (BMF) (Hrsg.): Finanzbericht 1997. Bonn 1997.
- Bundesministerium für Wirtschaft: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats vom 29.02.1980.
- Bundesregierung: Bericht über die im Kalenderjahr 1993 erbrachten Versorgungsleistungen im öffentlichen Dienst sowie über die Versorgungsausgaben in den nächsten 15 Jahren. Bonn 1996. (vervielfält. Ms.)
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK): Ausgaben der Gebietskörperschaften für Bildung und Wissenschaft in den Jahren 1993 (Ist), 1994 und 1995 (Soll). Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, H. 50. Bonn 1996.
- Burbach, M.: Gesellschaft zur Förderung betrieblicher und betriebsnaher Kindereinrichtungen. In: KinderTageseinrichtungen aktuell: Hessen/Rheinland Pfalz, H. 7/8 (1995), S. 136-138.

- Busch, C./Dörfler, M./Seehausen, H.: Frankfurter Studie zu Modellen betriebsnaher Kinderbetreuung. 2. Aufl. Eschborn 1991a.
- Busch, C./Dörfler, M./Seehausen, H. (Hrsg.): Perspektiven und Möglichkeiten betrieblicher Förderung von Kinderbetreuungsangeboten. 2. Sozialpolitisches Forum 1991, Dokumentation. Frankfurt 1991b.
- Buttler, F./Tessaring, M.: Humankapital als Standortfaktor: Argumente zur Bildungsdiskussion aus arbeitsmarktpolitischer Sicht. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 4 (1993), S. 467-476.
- Capital-Enquete: Familie und Beruf. Köln 1989.
- Chapman, J. u.a. (Hrsg.): Improving the quality of Australian schools. In: Australian Education Review, 33 (1991).
- Chubb, J.E./Moe, T.M.: Politics, Markets and America's Schools. Washington/D.C. 1990.
- Coleman J.S. u.a.: Equality of Educational Opportunity. U.S. Department of Health, Education and Welfare, Washington/D.C. 1966.
- Coleman, J.S./Hoffer, T.: Public and private high schools: The impact of communities. New York 1987.
- Cramer, G./Müller, K.: Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung. Beiträge zur Gesellschaft- und Bildungspolitik, Bd. 195. Köln 1994.
- Creemers, B./Lugthart, E.: School Effectiveness and Improvement in the Netherlands in School Effectiveness and Improvement. In: Reynolds/Creemers/Peters (Hrsg.): Proceedings of the First National Congress, London 1988. Groningen 1989, S. 89-103.
- Cuban, L.: History of the Concept of „Effectiveness“ as Applied to U.S. Public Schools. In: Trier (Hrsg.): Wirksamkeitsanalyse von Bildungssystemen. Aarau 1995, S. 205-217.
- Cuttance, P.: Building High Performance School Systems. School Effectiveness and Improvement. Leeuwarden 1995.
- Dafflon, Bernard: La logique des critères budgétaires de Maa-

stricht est-elle applicable? Tagungsbeitrag für die ISES/CUSO/ALPES-Konferenz v. 24.-28.2.1997 in Champéry, Schweiz. (unveröff. Ms.)

Dalin, P.: Reconceptualising the School Improvement Process: Charting a Paradigm Shift. In: Reynolds/Creemers/Peters (Hrsg.): School Effectiveness and Improvement: Proceedings of the First International Congress, London 1988. Groningen 1989, S. 30-45.

Dalin, P./Rolff, H.-G./Buchen, H.: Institutioneller Schulentwicklungsprozeß (ISP): Ein Handbuch. 2., völlig neu bearb. Aufl. Bönen/West. 1995.*11

Dauernhauer, E.: Wohin driftet das Duale System? In: Wirtschaft und Erziehung, H. 12 (1994), S. 399-403.

Degen, U.: Maßnahmekatalog der Bund-Länder-Arbeitsgruppe BERUFLICHE BILDUNG zur Stärkung der beruflichen Bildung und Schritte des Bundes zur Beteiligung an der Umsetzung der Maßnahmenvorschläge. In: ibv, H. 14 (1995), S. 1261-1270.

Denk, G. u.a.: Schüler gründen und betreiben eine Firma an der Philipp-Reis-Schule Friedrichsdorf. In: Buhren (Hrsg.): Wenn Schulen sich öffnen ... Reflexionen, Beispiele aus der Praxis, Perspektiven. Dortmund 1996.

Deutsche Gesellschaft für Qualität (Hrsg.): Qualitätsmanagementsystem: Methoden und Werkzeuge. Frankfurt a. Main 1995.

Deutscher Bildungsrat: Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung. Stuttgart 1969.

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB): Eckwerte für ein Bundesgesetz zur solidarischen Ausbildungsfinanzierung. Düsseldorf o.J.

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB): Betrieblich geförderte Einrichtungen: Eine Handreichung. Düsseldorf 1993.

Deutsches Studentenwerk (DSW): Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland: 12. Sozialerhebung. Schriftenreihe Studien zu Bildung und Wissenschaft,

- hrsg. vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bd. 84. Bonn 1989.
- Deutsches Studentenwerk (DSW): Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland: 14. Sozialerhebung. Schriftenreihe Studien zu Bildung und Wissenschaft, hrsg. vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bd. 103. Bonn 1995.
- Dicke, H./Glismann, H./Gröhn, A.: Der deutsche Markt für berufliche Weiterbildung. Tübingen 1995.
- Döbrich, P./Huck, W.: Zeit für Schule: Bundesrepublik Deutschland. In: Döbrich/Huck/Schmidt: Zeit für Schule Bundesrepublik Deutschland, Deutsche Demokratische Republik. Köln 1990.
- Döbrich, P./Huck, W.: Quantitative Tendenzen der Schulzeit im internationalen Vergleich: Memorandum zu einer aktuellen Debatte. DIPF: Frankfurt a. Main 1993.
- Dohmen, D.: Neuordnung der Studienfinanzierung: Eine kritische Bestandsaufnahme des bestehenden Systems und der vorliegenden Reformvorschläge. Frankfurt a. Main 1996a.
- Dohmen, D.: Kosten der BAföG-Reform: Die fiskalischen Wirkungen der verschiedenen Reformvorschläge zur Ausbildungsförderung. Materialien und Dokumente aus Hochschule und Forschung, hrsg. von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Bd. 83. Frankfurt a. Main 1996b.
- Dohmen, D.: Studiengebühren Traum oder Trauma. FIBS-Diskussionspapier Nr. 9. Köln 1996c.
- Dohmen, G.: Das lebenslange Lernen. Bonn 1996.
- Döring, O.: Strukturen der Zusammenarbeit von Betrieben und Weiterbildungsinstitutionen in der beruflichen Weiterbildung. Aachen 1995.
- Döring, P.A.: Mit dem Rotstift durch den Schuletat: Situation und Sparansätze der Schulträger. In: Mitteilungen und Nachrichten des DIPF, H. 112/113 (1983), S.24-44.
- Drefenstedt, E./Lindner, H./Rettke, H.: Auf dem Wege zur sozialistischen Landschule. Berlin 1959.

- Drexel, I.: Das Ende des Facharbeiteraufstiegs: Neue Qualifikationen zwischen Facharbeiter und Ingenieur. Frankfurt a. Main 1993.
- Drexel, I.: Brückenqualifikationen zwischen Facharbeiter und Ingenieur – für eine Revitalisierung von Facharbeiteraufstieg. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 4 (1994).
- Dybowski, G. u.a.: Ein Weg aus der Sackgasse – Plädoyer für ein eigenständiges und gleichwertiges Bildungssystem. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 4 (1994), S. 3-13.
- Ebeling, K.: Aus Fehlern lernen. In: Personalwirtschaft, H. 11 (1993), S. 29-30.
- Edmonds, R.: Effective Schools for the Urban Poor. In: Educational Leadership, 37 (1979) 1, S. 15-27.
- Eichmann, R.: Neue Steuerung im Bereich Jugend und Soziales: Der KGST-Ansatz. In: Olk/Otto (Hrsg.): Soziale Arbeit als Dienstleistung. Neuwied 1996.
- Eilander, Siep: Vitalität des Lehrerberufes in den Niederlande, Jahresnorm der Lehrerarbeit als Bestandteil der Lehrerpoltik. In: Döbrich/Rutz (Hrsg.): Mehr Zeit in der Schule: Erziehungszeit und Arbeitszeit im Widerstreit. GPPF-Materialien, Nr. 30. Frankfurt a. Main 1995.
- Eißel, D.: Das Bildungssystem als Wirtschaftsfaktor: Analysen zur Finanzierung von Spielräumen für eine Bildungsoffensive. Frankfurt a. Main 1996a.
- Eißel, D.: Das Bildungswesen in Hessen und seine öffentliche Finanzierung in den neunziger Jahren: Gutachten für den Landesverband Hessen der GEW. Frankfurt a. Main 1996b.
- Epping, R.: Qualitätssicherung in der Weiterbildung: Überlegungen aus pädagogischer Sicht. In: Informationen Weiterbildung in NW, H. 4 (1996).
- Eversheim, W. (Hrsg.): Qualitätsmanagement für Dienstleister: Grundlagen, Selbstanalyse, Umsetzungshilfen. Berlin 1997.
- Färber, G.: Probleme der Finanzpolitik bei schrumpfender Bevölkerung. Frankfurt a. Main 1988.

- Färber, G.: Reform des Länderfinanzausgleichs. In: Wirtschaftsdienst, H. 6 (1993).
- Färber, G.: Revision der Personalausgaben: Projektion der Gebietskörperschaften bis 2030 unter Berücksichtigung neuerer Bevölkerungsvorausschätzungen, der deutschen Einigung und der Beamtenversorgungsreform. Speyerer Forschungsberichte, Nr. 110, 4. Auflage. Speyer 1995.
- Färber, G.: Die Problematik der Versorgungslasten. In: Merten (Hrsg.): Aktuelle Probleme des Beamtenrechts: Kritische Auseinandersetzung mit Reformvorschlägen. (erscheint in Kürze)
- Faulstich, P.: Qualifikationsbegriffe und Personalentwicklung. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, H. 4 (1996).
- Faulstich, P. u.a.: Bestand und Perspektiven der Weiterbildung: Das Beispiel Hessen. Weinheim 1991.
- Faulstich, P./Döring, O.: Bestand und Perspektiven der informationstechnischen Weiterbildung in Bremen. In: Strukturkommission des Senats der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.): Untersuchungen zur bremischen Weiterbildung. Bremen 1995.
- Faulstich, P./Teichler, U./Döring, O.: Bestand und Entwicklungsrichtungen der Weiterbildung in Schleswig-Holstein. Weinheim 1996.
- Felderer, B.: Wirtschaftliche Entwicklung bei schrumpfender Bevölkerung. Berlin 1983.
- Feuchthofen, J.E./Severing, E. (Hrsg.): Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung in der Weiterbildung. Berlin 1995.
- Fickermann, D.: Geburtenentwicklung und Bildungsbeteiligung: Konsequenzen für die Schulentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern. In: Helsper/Krüger/Wenzel (Hrsg.): Schule und Gesellschaft im Umbruch, Bd. 2. Weinheim 1996, S. 193-224.
- Fickermann, D.: Entwicklung der Schulnetze in den neuen Bundesländern bei sinkenden Geburtenzahlen. In: Zeitschrift für Bildungsverwaltung, 1997. (in Vorber.)*
- Fickermann, D./Weishaupt, H./Zedler, P. (Hrsg.): Kleine Grundschulen: Dokumentation einer Fachtagung am 6./7.5.1996 in Spornitz. Erfurt 1996.

- Finn, J. D./Achilles C. M.: Answers and Questions about Class Size: A State-wide Experiment. In: American Educational Research Journal, 27 (1990) 3, S. 557-577.
- Finn, J.D./Voelkl, K.: Class Size An Overview of Research. Graduate School, State University of New York at Buffalo 1992a.
- Finn, J.D./Voelkl, K.: Class size. In: Husén/Postlethwaite (Hrsg.): The International Encyclopedia of Education. 2. Aufl. Oxford 1992b, S. 770-775.
- Fraser, B.: Research Synthesis on School and Instructional Effectiveness. In: International Journal of Educational Research, 13 (1989) 7, S. 707-720.
- Friedman, M.: Kapitalismus und Freiheit. Stuttgart 1971.
- Friedrich-Ebert Stiftung (Hrsg.): Das duale System der Berufsausbildung in der Sackgasse? Modernisierungsdruck und Reformbedarf. Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 26. Bonn 1994.
- Friedrichsdorfer Büro für Bildungsplanung (Hrsg.): Lernende Region: Kooperationen zur Verbindung von Bildung und Beschäftigung in Europa. Salzgitter 1994.
- Frommelt, B./Pohl, U.: Schulentwicklung bei sinkenden Schülerzahlen: Problem erkannt und zu den Akten geschrieben? In: Die Deutsche Schule, H. 6 (1983), S. 469-490.
- Fuchs, M./Lamnek, S./Luedtke, J.: Schule und Gewalt: Realität und Wahrnehmung eines sozialen Problems. Opladen 1996.
- Fullan, M.: The New Meaning of Educational Change. London 1991.
- Fullan, M.: We do not have the choice of avoiding change just because it is messy. In: Times Educational Supplement vom 9. Oktober 1992.
- Fullan, M.: Change Forces: Probing the Depths of Educational Reform. London 1993.
- Fuller, F.H.: What school factors raise achievement in the Third World? In: Review of Educational Research, 57 (1987) 3, S. 255-292.

- Gal, T.: Grundlagen des Operations Research. Bd. I-III. Berlin
1992.
- Gandenberger, O.: Theorie der öffentlichen Verschuldung. In:
Neumark (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. III.
3. Aufl. Tübingen 1981.
- Gans, P.: Demographische Entwicklung seit 1980: Bericht.
KSPW, Berichtsgruppe V. 1996. (unveröff. Ms.)
- Geißler, K.-H.: Langsam, aber sicher. In: Westermanns Pädago-
gische Beiträge, H. 12 (1986).
- Geißler, K.H.: Auf dem Weg in die Weiterbildungsgesellschaft.
In: Wittwer (Hrsg.): Annäherung an die Zukunft. Weinheim
1990, S. 161-188.
- Geißler, K.-H.: Das Duale System der industriellen Berufsausbil-
dung hat keine Zukunft. In: Leviathan, H. 1 (1991), S. 68-77.
- Geißler, K.-H.: Vom Lebensberuf zur Erwerbskarriere: Erosionen
im Bereich der beruflichen Bildung. In: Zeitschrift für Berufs-
und Wirtschaftspädagogik, Bd. 90, H. 6 (1994), S. 647-654.
- GEW: Berliner Erklärung der GEW. In: Putzhammer/GEW
(Hrsg.): Zukunftsinvestition Bildung. Frankfurt 1996.
- Gnahn, D.: Regionalisierung in der beruflichen Weiterbildung.
Hannover 1994.
- Goldstein, H.: Multilevel Models in Educational and Social Re-
search. London 1987.
- Gray, J./MacPherson, A./Raffe, D.: Reconstructions of Secondary
Education: Theory, Myth and Practice since the War. London
1983.
- Greinert, W.-D.: Berufsausbildung und sozio-ökonomischer
Wandel: Ursachen der „Krise des dualen Systems“ der Berufs-
ausbildung. In: Zeitschrift für Pädagogik, H. 3 (1994), S.
357-372.
- Grenzdörffer, K.: Ökonomie von Kooperationen in der Weiterbil-
dung: wirtschaftstheoretische Überlegungen. Bremen 1996.
- Grundlagen der Weiterbildung, H. 3 (1995).

- Gruschka, A. u.a.: Die Zukunft des dualen Systems. In: Pädagogische Korrespondenz, H. 10, Beilage (1992), S. 3-31.
- Grüske, K.-D.: Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland: Personale Inzidenz im Querschnitt und Längsschnitt. In: Lüdeke (Hrsg.): Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 221/II. Berlin 1994, S. 71-147.
- Gutachten der Kommission des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger: Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. Frankfurt a. Main 1987.
- Hanushek, E.A.: The economics of schooling: Production and efficiency in public schools. In: Journal of Economic Literature, 24 (1986), S. 1141-1177.
- Hanushek, E.A.: The impact of differential expenditures on school performance. In: Educational Researcher, 18 (1989) 4, S. 45-65.
- Hanushek, E.A.: When school finance „reform“ may not be a good policy. In: Harvard Journal on Legislation, 28 (1991), S. 423-456.
- Hargreaves, D.: Self-managing Schools and Development Planning – chaos or control? In: School Organisation, 15 (1989) 3, S. 215-227.
- Haug, R.: Schulausgaben im Vergleich. Frankfurt a. Main 1996.
- Head, J.G.: Über meritorische Güter. In: Recktenwald (Hrsg.): Finanztheorie. Köln 1969.
- Hedges, L.V./Laine, R. D./Greenwald, R: Does money matter? A meta-analysis of studies of the effects of differential school inputs on student outcomes (An exchange Part 1). In: Educational Researcher, 23 (1994) 3, S. 5-14.
- Hegelheimer, A.: Finanzierungsprobleme der Berufsausbildung. Stuttgart 1977.
- Hegelheimer, A.: Finanzierung der beruflichen Ausbildung. Mannheim 1986.

- Helberger, C./Schulz, U.: Der Einfluß der Studien- und Prüfungsorganisation auf die Fachstudiendauer. Bad Honnef 1987.
- Hensel, H.: Die Autonome Schule im Selbstverwaltungssystem. In: Schulmanagement, 27 (1996) 3.
- Herget, H./Krekel, E.M.: Sozioökonomische Aspekte von Kosten und Nutzen beruflicher Weiterbildung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 6 (1994), S. 34-41.
- Hessisches Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung (Hrsg.): Schulentwicklung bei sinkenden Schülerzahlen. Materialien zur Schulentwicklung, Bd. 1. Wiesbaden 1982.
- Hill, P./Rowe, K.: Multi Level Modelling in School Effectiveness Research .In: School Effectiveness and School Improvement. 7 (1996)1, S. 1-34.
- Hill, P./Rowe, K./Holmes-Smith, P.: Modelling Student Progress. In: School Effectiveness and Improvement, 1996.
- Hinds, T.M.: The Rising Costs of Falling Rolls. In: Watson (Hrsg.): Management in the Light of Falling Enrolments. Sheffield Papers in Education Management, hrsg. v. Department of Education Management, Bd. 55. Sheffield 1986, S. 21-26.
- Hocke, N./Max-Traeger-Stiftung (Hrsg.): Neue Steuerungsmodelle in der Jugendhilfe. Frankfurt 1997.
- Holtappels, H.G./Rösner, E.: Schulen im Verbund. In: Rolff u.a. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung, Bd. 8. Weinheim 1994, S. 57-98.
- Holtzmann, H.-D.: Öffentliche Finanzierung der Hochschulausgaben in der Bundesrepublik Deutschland: Verteilungseffekte, alloкатive Folgen und Reformbedarf. In: Gröske (Hrsg.): Forum Finanzwissenschaft, Bd. 5. Nürnberg 1994.
- Hondrich, K.O.: Krise der Leistungsgesellschaft? Empirische Analysen zum Engagement in Arbeit, Familie und Politik. Opladen 1988.
- Hopkins, D.: Towards Effective School Improvement. Tagungsbeitrag auf dem International Congress for School Effectiveness and Improvement. Leewarden 1995. (unveröff. Ms.)*13

- Hosemann, W./Lenz, Ch./Burian, K.: Vereinbarkeit von Familie und Beruf als Herausforderung an das strategische Personalmanagement. In: Hernsteiner (Wien) (1990), S.30-35.*19
- Huberman, M.: Critical Introduction. In: Successful School Improvement, hrsg. von Fullan. Buckingham 1992.
- Hummelsheim, S./Timmermann, D.: Wird den Unternehmen die Berufsausbildung zu teuer? In: Berufsbildung, H. 33 (1995a), S. 10-11.
- Hummelheim, S./Timmermann, D.: Bildungsfinanzierung in Europa. In: Grundlagen der Weiterbildung, H. 5 (1995b), S. 259-264.
- Ingenkamp, K./Petillon, H./Weiß, M.: Klassengröße: Je kleiner, desto besser? Weinheim 1985.
- Ipfling, H.-J./Peez, H./Gamsjäger, E.: Wie zufrieden sind die Lehrer? Empirische Untersuchungen zur Berufs(un)zufriedenheit von Lehrern/Lehrerinnen der Primar- und Sekundarstufe im deutschsprachigen Raum. Bad Heilbrunn/Obb. 1995.
- Jach, F.-R.: Einleitung. In : Maurer, M.: Der Bildungsgutschein. Finanzierungsverfahren für ein freies Bildungswesen. Stuttgart 1994.
- Jencks, Ch.: Giving Parents Money for Schooling: Education Vouchers. In: Phi Delta Kappan, H. 9 (1970).
- Jencks, C.S. u.a.: Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America. New York 1972.
- Jentgens, B.: Berufsakademie oder Berufsbildung im Verbund: Bildungsgänge im dualen Ausbildungssystem? In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 3 (1995), S. 31-35.
- Jouhy, E.: Zum heutigen Verhältnis entlohnter und nicht entlohnter Arbeit. In: Jouhy: Bleiche Herrschaft – Dunkle Kulturen: Essays zur Bildung in Nord und Süd. Frankfurt 1985, S.99-127.
- Kaehler, J.: Agglomeration und Staatsausgaben: Brechtsches und Wagnersches Gesetz im Vergleich. In: Finanzarchiv N.F., Bd. 40 (1982).

- Klemm, K.: Teilarbeitsmarkt Schule. In: Böttcher/Klemm (Hrsg.): Bildung in Zahlen. Weinheim 1995a.
- Klemm, K.: Wachsender Bedarf – schrumpfende Mittel. In: Pädagogik, H. 5 (1995b).
- Klemm, K.: Grundlagen für ein Personalentwicklungskonzept für die Lehrerinnen und Lehrer in den Schulen Sachsens. Essen 1996a.
- Klemm, K.: Perspektiven des Bildungswesens: Personal-, Sach- und Finanzbedarf. In: Putzhammer/GEW (Hrsg.): Zukunftsinvestition Bildung: Alternativen zur staatlichen Kürzungspolitik. Frankfurt a. Main 1996b.
- Klemm, K.: Zukunft der Gesellschaft – Zukunft der Bildung. In: Neue Deutsche Schule (nds), H. 4 (1997).
- Kloas, P.W.: Stolperstein „zweite Schwelle“: Die Übergänge von der Berufsausbildung ins Erwerbsleben werden wieder schwieriger. In: Berufsbildung, H. 27 (1994), S. 29-31.
- KM-NW: Bericht zum Kollegsulversuch. Drucksache. Düsseldorf 1992.
- Knauf, T.: Brandenburg startet Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung-Modellversuch „Kleine Grundschule“: Pädagogische Qualitätssicherung bei rückläufigen Schülerzahlen. In: Schulverwaltung, H. 3 (1996), S. 85-88.
- Koetz, A./ Jaschke, H.: Organisationsuntersuchung im Schulbereich. Düsseldorf 1991.
- Köhler, G./Köpke, A. (Hrsg.): Zwischen Globalisierung und Sponsoring: Die Finanzierung von Bildung und Wissenschaft im Verteilungskampf. Frankfurt a. Main 1997.
- Kolvenbach, F.-J.: Finanzen der Jugendhilfe. In: Rauschenbach/Schilling (Hrsg.): Die Kinder und Jugendhilfe und ihre Statistik: Analysen, Befunde und Ergebnisse, Bd. II. Neuwied 1997.
- Kommission NRW: Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. Neuwied 1995.

- Kommission zur Fortentwicklung der Rentenversicherung: Empfehlungen der Kommission v. 27.1.1997. Bonn 1997.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle: Output-orientierte Steuerung der Jugendhilfe. KGST-Bericht, Nr. 9 (1994).
- Kommunale Gemeinschaftsstelle: Das neue Steuerungsmodell: Erste Zwischenbilanz. KGST-Bericht, Nr. 10 (1995).
- Kommunale Gemeinschaftsstelle: Neue Steuerung im Schulbereich. KGSt-Bericht, Nr. 9 (1996).
- Kowalewsky, R.: Lukrative Spanne: Zwei Bildungskonzerne rollen den boomenden Nachhilfemarkt auf. In: Wirtschaftswoche, Nr. 36 vom 28.8.1996.
- Kreisausschuß des Wetteraukreises: Abfallwirtschaft an den Schulen des Wetteraukreises. Oktober 1995.
- Krüger, H.: Doing Gender: Geschlecht als Statuszuweisung im Berufsbildungssystem. In: Brock u.a. (Hrsg.): Übergänge in den Beruf: Zwischenbilanz zum Forschungsstand. Weinheim 1991.
- Kuhlenkamp, D./Schütze, H.G. (Hrsg.): Kosten und Finanzierung der beruflichen und nichtberuflichen Weiterbildung. Frankfurt a. Main 1992.
- Kultusministerkonferenz (KMK): Sicherung der Leistungsfähigkeit der Schulen in einer Phase anhaltender Haushaltsenge. Bonn 1995.
- Kultusministerkonferenz (KMK): Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2015. Bonn 1996a.
- Kultusministerkonferenz (KMK): Qualitätssicherung in der Weiterbildung: Vorlage des Ausschusses für Fort- und Weiterbildung zur 146. Amtschefkonferenz am 25./26.4.1996. Bonn 1996b.
- Kultusministerkonferenz (KMK): Überlegungen zur Neugestaltung von Struktur und Finanzierung der Hochschulmedizin: Entwurf. 1996c. (unveröff. Ms.)
- Kuthe, M./Zedler, P.: Entwicklung der Thüringer Grundschulen:

Gutachten im Auftrag des Thüringer Kultusministeriums. Erfurt 1995.

Kutscha, G.: „Entberuflichung“ und „Neue Beruflichkeit“: Thesen und Aspekte zur Modernisierung der Berufsbildung und ihrer Theorie. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, H. 7 (1992a), S. 535-548.

Kutscha, G.: Das Duale System der Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland – ein auslaufendes Modell? In: Berufsbildende Schule, H. 3 (1992b), S. 145-156.

Kutscha, G.: Etikettenschwindel – Die Probleme des Dualen Systems sind durch formale Gleichwertigkeit nicht zu lösen. In: Berufsbildung, H. 28 (1994), S. 38-41.

Kutscha, G.: Berufliche Erstausbildung: Verantwortung der Betriebe oder staatliche Aufgabe. Thesen zum Fachkolloquium „Jugend – Beruf – Zukunft“. Düsseldorf 1995.

Kuwan, H.: Berichtssystem Weiterbildung VI. Bonn 1996.

Kuwan, H./Waschbüsch, E.: Zertifizierung und Qualitätssicherung in der beruflichen Weiterbildung. Berichte zur beruflichen Bildung, hrsg. v. Bundesinstitut für Berufsbildung, Bd. 193. Bielefeld 1996.

Landesrektorenkonferenz Baden-Württemberg, Bayrische Rektorenkonferenz: Stellungnahme zu Studiengebühren, o.O. 1994.

Lazar, I. u.a.: The Persistence of Pre-school Effects: A Long-term Follow-up of Fourteen Infant and Pre-school Experiments. In: DHEW Publication, No. (OHDS) 78-30129 (1977).

Lempert, W.: Das Märchen vom unaufhaltsamen Niedergang des „dualen Systems“. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, Bd. 91, H. 3 (1995), S. 225-231.

Liesering, S./Schober, K./Tessaring, M. (Hrsg.): Die Zukunft der dualen Berufsausbildung. Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 186. Nürnberg 1994.

Lith, U. van: Markt, persönliche Freiheit und die Ordnung des Bildungswesens. Tübingen 1983.

- Love, R.F./Morris, J.G./Wesolowsky, G.O.: Facilities location: Models and methodes. New York 1988.
- Lutz, B.: Herausforderungen an eine zukunftsorientierte Berufsbildungspolitik. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Die Rolle der beruflichen Bildung und Berufsbildungsforschung im internationalen Vergleich. Berlin 1991, S. 27-36.
- Luyten, H.: School Effects: Stability and Malleability. Enschede 1994.
- MacBeath, J./Mortimore, P: Improving School Effectiveness: a Scottish approach. Beitrag zur BERA Conference. September 1994. (unveröff. Ms.)
- MacGaw, B. u.a.: Making Schools More Effective. Australian Council for Educational Research 1992.
- MacGaw, B./Banks, D./Piper, K.: Effective Schools: Schools That Make a Difference. Hawthorn 1991.
- MacGilchrist, B. u.a.: Planning Matters: The impact of development planning in primary schools. London 1995.
- Macharzina, K./Döbler, Th.: Betriebsnahe Kinderbetreuung: Leitfaden zur Errichtung und zur Führung einer betriebsnahen Kindertagesstätte. (Im Auftrage des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg). Stuttgart 1993.
- Mäding, H.: Effizienz und Effektivität: Kriterien zur Beurteilung des beruflichen Ausbildungssystems und der Ausbildungspolitik. In: Külp/Haas (Hrsg.): Schriften des Vereins für Socialpolitik. Berlin 1977, S. 759-793.
- Mäding, H. (Hrsg.): Sparpolitik: Ökonomische Zwänge und politische Spielräume. Opladen 1983.
- Mäding, H.: Sparpolitik: theoretische Forderungen und politische Praxis. In: ders. (Hrsg.): Sparpolitik. Opladen 1983, S. 11-35.
- Magotsiu-Schweizerhof, E.: Zur Debatte um die Schulautonomie und die Folgen für die Chancengleichheit von Migrantenkindern. J.W. Goethe-Universität, Fachbereich Erziehungswissenschaften, Frankfurt a. Main 1996.
- Maier, H.: Bildungsökonomie. Stuttgart 1994.

- Maier, H.: Humankapital und Innovation im Transformationsprozeß: Das Beispiel der Neuen Bundesländer. In: Timmermann (Hrsg.): Qualifikation und Arbeit im Transformationsprozeß. Berlin 1996a.
- Maier, H.: Der Bildungswert des Berufs: Soziale Gleichwertigkeit und staatsbürgerliche Gleichheit: Ein Plädoyer für die Wiederherstellung des Gleichgewichts von beruflicher und allgemeiner Bildung. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 280 v. 30.11.1996b, S. 15.
- Mann, H.: Ein Zeitalter wird besichtigt. Frankfurt 1988.
- Marczinski, A./Rixius, N.: Wie Lehren und Lernen sich verändern können: Gestaltung des Schullebens und Öffnung von Schule. In: LSW (Hg.): Jahrbuch des Landesinstituts für Schule und Weiterbildung: Schule auf neuen Wegen: Anstöße, Konzepte, Beispiele. Bönen 1996.
- Martin, C.: Perspektiven betrieblicher Kinderbetreuungsangebote: Am Beispiel der USA: In: Busch/Dörfler/Seehausen: Frankfurter Studie. Eschborn 1991, S.164-195.
- Mattern, C.: Bildungsfinanzierung: Probleme und neue Ansätze. Frankfurt 1979.
- Mattern, C.: Private Bildungsfinanzierung und Theorie der öffentlichen Güter. In: Zeitschrift für internationale erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung, H. 1 (1984).
- Maurer, M.: Der Bildungsgutschein: Finanzierungsverfahren für ein freies Bildungswesen. Stuttgart 1994a.
- Maurer, M.: Wieviel Staat braucht die Schule? In: Erziehungskunst, H. 7-8 (1994b).
- Mayntz, R.: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme: Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Ellwein u.a. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1. Baden-Baden 1987.
- Mayntz, R.: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. In: Mayntz u.a. (Hrsg.): Differenzierung und Verselbständigung. Frankfurt 1988.
- Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und

- Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen/Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen/Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: Berufsbildungsbericht NRW 1995. Duisburg 1995.
- Mortimore, J./Mortimore, P./Thomas, H.: Managing Associate Staff: Innovation in Primary and Secondary Schools. London 1994.
- Mortimore, P. u.a.: School Matters: The Junior Years. London 1988.
- Mortimore, P.: The Difference Made by Schools. In: IARTV, Series 1 (1991).
- Mortimore, P.: Effective Schools: Current Impact and Future Potential. In: The Director's Inaugural Lecture, Institute of Education, University of London 1995.
- Mortimore, P./Davies, H./Portway, S.: Burntwood School: A case study. National Commission on Education, London 1995.
- Münch, R.: Politik und Nichtpolitik: Politische Steuerung als schöpferischer Prozeß. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Bd. 46, H. 3 (1994).
- Murnane, R.J./Levy, F.: Why Money Matters Sometimes. In: Education Week vom 11. September 1996, S. 36 u. 48.
- Myers, K.: Intensive Care for the Chronically Sick. Tagungsbeitrag auf der European Conference on Educational Research/BERA Annual Conference, Bath. 14.-17. September 1995. (unveröff. Ms.)
- Nägele, Ch./Schneebeli, A.: Ergebnisse der Befragung zur Sekundarstufe I im Kanton Basel-Landschaft. Liestal 1994.
- National Commission on Education: Success against the Odds: effective schools in disadvantaged areas. London 1996.
- Nissen, V.: Evolutionäre Algorithmen: Darstellung, Beispiele, betriebswirtschaftliche Anwendungsmöglichkeiten. Wiesbaden 1994.
- Noll, J. u.a.: Nettokosten der betrieblichen Berufsausbildung. Berlin 1983.

- Northwest Regional Educational Laboratory (NWREL): Effective Schooling Practices: a Research Synthesis Update. Portland/Oregon 1995.
- Nye, B. u.a.: Tennessee's Bold Experiment. In: Tennessee Education, 22 (1993) 3, S. 10-17.
- Oberhauser, A.: Finanzierungsalternativen der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Gutachten und Studien der Bildungskommission, hrsg. vom Deutschen Bildungsrat. Stuttgart 1970.
- Odden, A. u.a.: The Story of the Education Dollar: No Academy Awards and No Fiscal Smoking Guns. In: Phi Delta Kappan, H. 10 (1995), S. 161-168.
- OECD: Schools under Scrutiny. Paris 1995.
- OECD: Wirtschaftsberichte. Deutschland 1996. Paris 1996.
- Oelkers, J.: Schultheorie und Schulkritik: Vorlesung im Wintersemester 1995/96. Universität Bern, Institut für Pädagogik (Abteilung Allgemeine Pädagogik). Ms. Bern 1996a.
- Oelkers, J.: Physiologie, Pädagogik und Schulreform im 19. Jahrhundert. Ms. Bern 1996b.
- Oelkers, J.: Schulreform und Schulkritik. Würzburg 1995.
- Olssen, M.: In defence of the welfare state und publicly provided education: a New Zealand perspective In: Education Policy, 11 (1996) 3, S. 337-362.
- Ouston J. u.a.: School influences on children's development. In: Rutter (Hrsg.): Developmental Psychiatry 1979, S. 67-76.
- Parmentier, K./Schober, K./Tessaring, M.: Zur Lage der Berufsausbildung in Deutschland: Neue empirische Ergebnisse aus dem IAB. In: Liesering u.a.: Die Zukunft der dualen Berufsausbildung. Nürnberg 1994, S. 7-47.
- Peters, R.S.: What is An Educational Proceß? In: Peters (Hrsg.): The Concept of Education. London 1967, S. 1-23.
- Pfitzinger, E.: DIN EN ISO 9000 für Dienstleistungsunternehmen. Berlin 1995.
- Pohl, U.: „Wohnortnahes Schulangebot“ – ein Problem regionaler Bildungsplanung. Materialien zur Schulentwicklung, hrsg. v.

- Hessisches Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung (HIBS), Bd. 6. Wiesbaden 1985.
- Pukas, D.: Trotz Aushöhlung und Reformbedürftigkeit: Das „duale System“ der Berufsausbildung wird unser Jahrhundert überdauern. In: Berufsbildende Schule, H. 6 (1994), S. 216-219.
- Putzhammer, H./Böttcher, W.: Der Ruf nach dem „Mehr“ macht einsam. Resümee eines GEW-Expertengesprächs zur Bildungsökonomie. In: Erziehung und Wissenschaft, H. 12 (1995).
- Putzhammer, H./GEW (Hrsg.): Zukunftsinvestition Bildung: Alternativen zur staatlichen Kürzungspolitik. Frankfurt a. Main 1996.
- Ramsay, W./Clark, E.E.: New ideas for effective school improvement: Vision, Social capital, evaluation. London 1990.
- Recum, H. v.: Bildungsökonomie im Wandel. Braunschweig 1978.
- Recum, H. v.: Die Planungsnot des Bildungswesens: Versagt das politische Steuerungssystem? In: Die Deutsche Schule, H. 1 (1990), S. 107-115.
- Recum, H. v.: Steuerung des Bildungssystems. Rückblicke, Erfahrungen, Ausblicke. Baden-Baden 1997. (in Vorbereitung)
- Reynolds, D.: Failure Free Schooling. In: IARTV, Series 49 (1995).
- Reynolds, D. u.a.: School Effectiveness Research: A Review of the International Literature. In: Reynolds u.a. (Hrsg.): Advances in School Effectiveness Research and Practice. Oxford 1994.
- Reynolds, D./Jones, D./St. Leger, S.: Schools Do Make a Difference. In: New Society, 37 (1976), S. 321.
- Riehm, U./Wingert, B.: Multimedia: Mhyten, Chancen und Herausforderungen. Mannheim 1995.
- Rinderspacher, J.P.: Die Kultur der knappen Zeit. In: Die Neue Gesellschaft / Frankfurter Hefte, H. 4 (1988).

- Rolff, H.G. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung, Bde. 1-9. Weinheim 1980ff.
- Rombey, Wolfgang: "Profitcenter Schule" – flexible Haushaltsführung für Schulen. In: Pädagogische Führung, H. 5 (1994), S.195-198.
- Rousseau, J.J.: Emil oder über die Erziehung, Paderborn 1963.
- Rowe, K./Hill, P./Holmes-Smith, T: Methodological issues in educational performance and School Effectiveness Research. In: Australian Journal of Education, 39 (1995) 3, S. 217-248.
- Rüdell, G.: Wieviel Schüler braucht die Bildung? Über den Zusammenhang zwischen demographischer Entwicklung und Veränderungen in der Sekundarstufe II. In: Die Deutsche Schule, H. 4 (1987), S.519-528.
- Ruland, F.: Die Beamtenversorgung und die Zukunft der gesetzlichen Alterssicherungssysteme. In: Görner (Hrsg.): Beamtenversorgung – Daten – Fakten – Perspektiven. Deutscher Gewerkschaftsbund, Düsseldorf 1996.
- Rutter, M. u.a.: Fifteen Thousand Hours: Secondary Schools and their Effects on Children. London 1979.
- Rutter, M. u.a.: Fünfzehntausend Stunden. Weinheim 1980.
- Ryle, G.: Teaching and Training. In: Peters (Hrsg.): The Concept of Education. London 1967, S. 105-119.
- Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung: Zwischenbericht. Bonn 1973.
- Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung: Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung. Bielefeld 1974.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage: Jahresgutachten 1996/97. Stuttgart 1996.
- Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz, Teil I. Luxemburg 1996.
- Sammons, P. u.a.: Understanding School and Departmental Differences in Academic Effectiveness: Findings from case studies of selected outlier secondary schools in inner London. Ms.

- eines Tagungsbeitrages für die ICSEI, Leeuwarden. Januar 1995b. (unveröff. Ms.)
- Sammons, P./Hillman, J./Mortimore, P.: Key Characteristics of Effective Schools: A review of school effectiveness research. Office for Standards in Education, London 1995a.
- Sammons, P./Nuttall, D./Cuttance, P.: Differential School Effectiveness: Results from a reanalysis of the IL EA's Junior School Project Data. In: British Educational Research Journal, 19 (1993) 4, S. 381-405.
- Sammons, P./Thomas, S./Mortimore, P.: Accounting for Variations in Academic Effectiveness between Schools and Departments: Results from the „Differential Secondary School Effectiveness Project“ – a three-year study of GCSE performance. Tagungsbeitrag für die European Conference on Educational Research/BERA Annual Conference, Bath. 14.-17. September 1995c. (unveröff. Ms.)
- Scharpf, F.W.: Politische Steuerung und politische Institutionen. In: Politische Vierteljahresschrift, 30 (1989) 1.
- Schaumann, F.: Die Zukunft des dualen Systems: Differenzierung und Gleichwertigkeit als berufsbildungspolitische Perspektive der 90er Jahre. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 1 (1991), S. 2-10.
- Schaumann, F.: Gleichwertigkeit von Berufs- und Allgemeinbildung – Zukunftschancen der beruflichen Bildung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 1 (1993), S. 11-19.
- Schausten, E.: Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung: Analyse, Finanzierungsmodelle, rechtliche und politische Rahmenbedingungen. Köln 1986.
- Scheerens, J.: Effective Schooling: Research Theory and Practice. London 1992.
- Scherhag, W.: Lernen und arbeiten in Unterrichtsprojekten: Schullöffnung – education for enterprise. In: Bühren (Hrsg.): Wenn Schulen sich öffnen... Reflexionen, Beispiele aus der Praxis, Perspektiven. Dortmund 1996.
- Schickert, K.: Was darf Bildungsfreiheit kosten? In: Erziehungskunst, H. 7-8 (1996).

Schmidt, H.: Kurzfristige Kostenüberlegungen gefährden langfristige Personalentwicklung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 1 (1993a), S. 1-2.

Schmidt H.: Thesen zum Reformfeld beruflicher Bildung. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, H. 12 (1993b), S. 272-278.

Schober, K.: Der schwierige Weg ins duale System. In: Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3 (1994).

Schui, H./Spoo, E. (Hrsg.): Geld ist genug da: Reichtum in Deutschland. Heilbronn 1996.

Schulamt der Stadt Mönchengladbach: Beratungsvorlage zur Flexiblen Haushaltsführung in den städtischen Schulen. 28.11.1991.

Schulamt der Stadt Mönchengladbach: Flexible Haushaltsführung in den städtischen Schulen: Rückblick, Sachstand und geplanter weiterer Ausbau. Beratungsvorlage vom 28.02.1994.

Schulamt der Stadt Mönchengladbach: Flexible Haushaltsführung in den städtischen Schulen: Berechnung neuer Zuteilungsrichtsätze für Schulen. Beratungsvorlage vom 10.02.1995.

Schulamt der Stadt Mönchengladbach: Flexible Haushaltsführung in den städtischen Schulen: Sachstandsbericht. Beratungsvorlage vom 18.01.1996.

Schulverwaltungsamt der Stadt Leverkusen: Schulgirokonto: Erfahrungsbericht über die Einführung und den Verlauf des Modellversuchs Schulgirokonto (SchGK) an den städtischen Schulen. 1996

Schulverwaltungsamt des Wetteraukreises: Haushaltskonsolidierung: Ergebnisse aus der Arbeitsgruppe „Budgetierung“. Vorlage an den Kreisausschuß vom 05.11.1993.

Schulverwaltungsamt des Wetteraukreises: Abfallwirtschaft an den Schulen des Wetteraukreises: Reduzierung der Müllkosten aus finanziellen und ökologischen Gründen. Vorlage an den Kreisausschuß vom 27.10.1995.

- Schumpeter, J.A.: Business Cycles. New York 1939.
- Schwarting, G.: Kommunales Kreditwesen. Berlin 1994.
- Schwerdtner, K.: Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. In: Arbeitgeber, 1994, S.570-572.
- Seashore-Louis, K./Miles, M.: Improving the Urban High School. New York 1990.
- Seehausen, H.: Gemeinsame Lösungen von Jugendhilfe und Unternehmen sind gefragt: Am Beispiel der betrieblichen Förderung von Kinderbetreuung. In: Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.): Orte für Kinder: Auf der Suche nach neuen Wegen in der Kinderbetreuung. Weinheim 1994, S. 257-273.
- Seehausen, H.: Fragebogen an alle Personen, die den Familienservice in Frankfurt in Anspruch genommen haben. Frankfurt 1995.
- Silver, H.: Good Schools Effective Schools: Judgements and their histories. London 1994.
- Slavin, R.E.: Education for All. Lisse 1996.
- Smith, D./Tomlinson, S.: The School Effect. a study of multi-racial comprehensives. London 1989.
- Sommer, H.-J.: Bildungsplanung und Regionalentwicklung am Beispiel der Region Rheingau-Taunus-Kreis/Wiesbaden. In: Weishaupt (Hrsg): Sozialraumanalyse und regionale Bildungsplanung. Baden-Baden 1983, S. 33-64.
- Sozialpolitische Umschau, Nr. 127 vom 25.3.1996 (Ausgabe 11/96).
- Stadt Frankfurt am Main: Frankfurter Programm betriebsnaher Kinderbetreuung: Magistrats-Beschluß. Frankfurt a. Main 1992.
- Stadtschulamt der Stadt Frankfurt am Main: Bericht über die Budgetierung und Dezentrale Ressourcenverantwortung für Schulen und Kindertagesstätten der Stadt Frankfurt am Main 1995/96.
- Stahl, Th.: Der Modellversuch „Bildungsmarketing in kleinen und mittleren Unternehmen“. In: Berufliche Fortbildungszen-

- tren der Bayerischen Arbeitgeberverbände e.V. (Hrsg.): Bildungsmarketing für kleine und mittlere Unternehmen. München 1993b, S. 25-56.
- Stahl, Th.: Strategisches Bildungsmarketing. In: Kailer/Regner (Hrsg.): Neue Wettbewerbsfaktoren in der Weiterbildung. Wien 1993a, S. 101-116.
- Statistisches Bundesamt: Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit 1993: Ergebnisse des Mikrozensus. Reihe 4.1.1 der Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wiesbaden 1994a.
- Statistisches Bundesamt: Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe 1992. Reihe 6.4 der Fachserie 13: Sozialleistungen. Stuttgart 1994b.
- Statistisches Bundesamt: Beruf, Ausbildung und Arbeitsbedingungen der Erwerbstätigen 1993: Ergebnisse des Mikrozensus. Reihe 4.1.2 der Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wiesbaden 1995a.
- Statistisches Bundesamt: Bildung im Zahlenspiegel 1995. Wiesbaden 1995b.
- Statistisches Bundesamt: Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe 1993. Reihe 6.4 der Fachserie 13: Sozialleistungen. Stuttgart 1995c.
- Statistisches Bundesamt: Finanzen der Hochschulen 1994. Reihe 4.5 der Fachserie 1: Bildung und Kultur. Wiesbaden 1996a (und ältere Ausgaben).
- Statistisches Bundesamt: Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe 1994. Reihe 6.4 der Fachserie 13: Sozialleistungen. Stuttgart 1996b.
- Statistisches Bundesamt: Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur 1993. Reihe 3.4 der Fachserie 14: Finanzen und Steuern. Wiesbaden 1996c (und ältere Ausgaben).
- Steinbach, S.: Das Voucher-System der Ausbildungsfinanzierung. Ms. Berlin 1972.
- Stephenson, H./Shin-Ying, L.: Contexts of Achievement: a study

of American, Chinese and Japanese Children. In: Monographs of the Society for Research in Child Development (1990).

Stoll, L.: Teacher Growth in the Effective School. In: Fullan/Hargreaves (Hrsg.): Teacher Development and Educational Change. London 1992.

Stoll, L.: The complexity and challenge of ineffective schools. Forschungsergebnisse vorgestellt auf der European Conference on Educational Research/BERA Annual Conference, Bath. 14.-17. September 1995.

Stoll, L./Fink, D.: Changing our schools: Linking school effectiveness and school improvement. In: Hargreaves/Goodson (Hrsg.): Changing Education. Buckingham 1996.

Stoll, L./Mortimore, P.: School Effectiveness and School Improvement. In: Viewpoint, 2 (1995), S. 1-8.

Straubhaar, Th./Winz, M.: Reform des Bildungswesens: Kontroverse Aspekte aus ökonomischer Sicht. Bern 1992.

Struck, P.: Die Hauptschule: Geschichte, Krise und Entwicklungsmöglichkeiten. Stuttgart 1979.

Teddlie, C. u.a.: The Louisiana School Effectiveness Study Phase 2. Louisiana State Department of Education, 1984.

Teddlie, C./Kirby, P./Stringfield, S.: Effective Versus Ineffective Schools: Observable Differences in the Classroom. In: American Journal of Education, 97 (1989) 3, S. 221-236.

Tessaring, M.: Das duale System der Berufsausbildung in Deutschland: Attraktivität und Beschäftigungsperspektiven: Ein Beitrag zur gegenwärtigen Diskussion. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 2 (1993), S. 131-161.

Tessaring, M.: Langfristige Tendenzen des Arbeitskräftebedarfs nach Tätigkeiten und Qualifikation in den alten Bundesländern bis zum Jahre 2010: Eine erste Aktualisierung der IAB/Prognos-Projektionen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 1 (1994), S. 5-19.

Thomas, S. u.a.: Stability and Consistency in Secondary School

- effects on Students' GCSE Outcomes over 3 years. Tagungsbeitrag für die ICSEI. Leeuwarden 1995. (unveröff. Ms.)
- Timmermann, D.: Mischfinanzierung der Berufsausbildung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis: Finanzielle Förderung der beruflichen Bildung, Sonderheft (1982), S. 43-48.
- Timmermann, D.: Zukunftsprobleme des dualen Systems unter Bedingungen verschärften Wettbewerbs. In: Sadowski/Bakkes-Gellner (Hrsg.): Unternehmerische Qualifikationen im internationalen Wettbewerb. Berlin 1990, S. 37-58.
- Timmermann, D.: Berufsbildungsfinanzierung. Studienbrief für die Fernuniversität Hagen, Kurseinheit 1: Kosten und Erträge beruflicher Bildung. Hagen 1994a.
- Timmermann, D.: Die Rückentwicklung der Arbeitsmarktchancen und -risiken von Fachkräften: Rückblick und Ausblick. In: Liesering/Schober/Tessaring (Hrsg.): Die Zukunft der dualen Berufsausbildung. Nürnberg 1994b, S. 81-109.
- Timmermann, D.: Berufsbildungsfinanzierung. Studienbrief für die Fernuniversität Hagen, Kurseinheit 2: Makroökonomische Wirkungen und Alternativen der Berufsbildungsfinanzierung. Hagen 1995.
- Timmermann, D.: Anreizsysteme für ausbildende Unternehmen: Gutachten für das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 1996.
- Tizard, B. u.a.: Young Children at School in the Inner City. Hove 1988.
- Townsend, T.: School Effectiveness and Restructuring Schools. In: School Effectiveness and Improvement, 1996.
- Travers, Ch.J./Cooper, C.L.: Teachers Under Pressure: Stress in the Teaching Profession. London 1996.
- Treiber, B.: Lehr- und Lernzeiten im Unterricht. In: Treiber/Weinert: Lehr-Lernforschung. München 1982.
- Treiber, B./Weinert, F.E.: Gute Schulleistungen für alle? Münster 1985.

- Trotha, K. v.: Ein Erfolgsmodell setzt sich durch. In: Arbeitgeber, 21 (1995) 47, S. 753-757.
- Tuijnman, A.: Recurrent Education, Earnings, and Well-being: A Fifty-Year Longitudinal Study of a Cohort of Swedish Men. Stockholm 1989.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Prognose-Gutachten 1995: Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen: Schlußbericht. Schriften, Bd. 4. Frankfurt a. Main 1995.
- Vesper, D./Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Perspektiven der Länderfinanzen bis 1995 und Konsequenzen für die Bildungsausgaben: Gutachten für das Bildungs- und Förderungswerk der GEW. Frankfurt a. Main 1992.
- Vogel, J.P.: Der Bildungsgutschein: eine Alternative der Bildungsfinanzierung. In: Neue Sammlung, H. 6 (1972).
- Weber, G.: Inner City Children can be Taught to Read: Four Successful Schools. Washington/D.C. 1971.
- Wegge, M.: Aufbau und Leistungsspektren von regionalen Qualifizierungsnetzwerken. In: Wegge/Zander (Hrsg.): Qualifizieren im Strukturwandel: Erfahrungen mit Kooperationen in der regionalen Weiterbildung. Gelsenkirchen o.J., S. 7-25.
- Weishaupt, H.: Pädagogische Überlegungen zur Standortbestimmung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9 (1981), S. 603-613.
- Weishaupt, H.: Kosten-Wirksamkeitsanalyse schulorganisatorischer Alter nativen dargestellt am Beispiel von zwei Planungsmodellen für Frankfurt am Main. In: Brinkmann (Hrsg.): Probleme der Bildungsfinanzierung. Berlin 1985, S. 359-405.
- Weishaupt, H.: Überlegungen zur Lehrerbefähigung auf der Grundlage des Finanzrahmens und des Finanzierungsbedarfs. In: Kuthe/Zedler: Entwicklung der Thüringer Grundschulen: Gutachten im Auftrag des Thüringer Kultusministeriums. Erfurt 1995, S.125-132.
- Weishaupt, H.: Folgen der demographischen Entwicklung für die Schulentwicklung in den neuen Bundesländern. In: Bildung

- zwischen Staat und Markt: Bericht zum 15. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft vom 11.-13. März 1996 in Halle. Opladen 1997. (erscheint in Kürze)
- Weishaupt, H./Weiß, M.: Bildungsbudget und interne Mittelallokation. In: Zeitschrift für Pädagogik, H. 34 (1988), S. 535-553.
- Weishaupt, H./Zedler, P.: Aspekte der aktuellen Schulentwicklung in den neuen Ländern. In: Rolff u.a. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung, Bd. 8. Weinheim 1994, S. 395-429.
- Weiß, M.: Zu einigen Implikationen einer Expansion privater Bildungsangebote. In: Zeitschrift für internationale erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung, H. 1 (1984).
- Weiß, M.: Schuleffekt-Forschung: Ergebnisse und Kritik empirischer Input-Output-Untersuchungen. In: Twellmann (Hrsg.): Handbuch für Schule und Unterricht, Bd. 7. Düsseldorf 1985, S. 1060-1094.
- Weiß, M.: Der Mythos der Marktüberlegenheit im Bildungswesen: Reflektionen zu „Politics, Markets and America's Schools“. In: Zeitschrift für internationale erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung, H. 1 (1992).
- Weiß, M. (unter Mitarbeit von H. Weishaupt): Finanzierung im Bildungswesen: Dossier für die Kommission „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“. Düsseldorf 1993a.
- Weiß, M.: Finanzierung und Ressourcensicherung im Bildungswesen. In: Schulmanagement, H. 6 (1993b).
- Weiß, M.: Der Markt als Steuerungsinstrument im Schulwesen? In: Zeitschrift für Pädagogik, H. 1 (1993c), S. 71-84.
- Weiß, M.: Kann die Bildungsökonomie dem notleidenden Bildungswesen helfen? In: Erziehung in der Schule – was ist möglich? Bericht über das 6. Internationale Glöckel-Symposium. Wien 1995a, S. 49-64.
- Weiß, M.: Mikroökonomie der Schule. In: Rolff (Hrsg.): Zukunftsfelder von Schulforschung. Weinheim 1995b, S. 41-62.
- Weiß, M.: Bildungsausgaben und -finanzierung. In: Böttcher/Klemm (Hrsg.): Bildung in Zahlen. Weinheim 1995c.
- Weiß, M.: Bildungsökonomische Wirkungsforschung: Konzepte,

- Methoden, empirische Befunde. In: Trier (Hrsg.): Wirksamkeitsanalyse von Bildungssystemen. Bern 1995d.
- Weiß, M.: Der Zusammenhang zwischen Schulausgaben und Schulqualität – Eine Auswertung empirischer Analysen. In: Zeitschrift für internationale erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung, 12 (1995e) 2, S. 335-350.
- Weiß, M.: Kann die Bildungsökonomie dem notleidenden Bildungswesen helfen? In: Heckle u.a. (Hrsg.): Erziehung in der Schule – was ist möglich? Wien 1995f.
- Weiß, M.: Ist Bildung noch zu finanzieren? Frankfurt a. Main 1996.
- Weiß, M.: Schulautonomie als Gegenstand mikroökonomischer Bildungsforschung. Beitrag zur Jahrestagung des Bildungsökonomischen Ausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in der Universität Potsdam, 5.-7. Februar 1997. (Vervielfält.)
- Weiß, M./Weishaupt, H.: Überlegungen zur Sicherung der Ressourcenausstattung im Bildungswesen. In: Zedler (Hrsg.): Strukturprobleme, Disparitäten, Grundbildung in der Sekundarstufe I. Weinheim 1992, S. 177-201.
- Weiss, O.: Das Duale System – ein auslaufendes Modell? In: Berufsbildende Schule, H. 7/8 (1992), S. 460-465.
- Weiß, R.: Fondsfinanzierung. Keine Zauberformel. In: Grundlagen der Weiterbildung, H. 5 (1995), S. 257-258.
- Wendt, R.: Ausgewogene Aufgabenverteilung, Abgrenzung der Ausgabenverantwortung (Lastenverteilung) und Einnahmenverteilung als Grundbedingung eines funktionierenden Förderalismus. Tagungsbeitrag in Saarbrücken am 08./09.11.1991 zum Thema „Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten“. (vervielf. Ms.)
- Willke, H.: Entzauberung des Staates: Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie. Königstein/Ts. 1983.
- Winterhager, W.D.: Lehrlinge – die vergessene Majorität. Weinheim 1970.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finan-

zen: Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen: Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Artikel 115 Grundgesetz (26. April 1980). In: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten und Stellungnahmen 1974-1987. Tübingen 1988.

Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen: Die Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern: Gutachten. In: Schriftenreihe des BMF, Bd. 54. Bonn 1994.

Wissenschaftsrat: Personalstellen der Hochschulen 1994/ Ansätze 1995. Köln 1995.

Wissenschaftsrat: Empfehlungen und Stellungnahmen 1995. Köln 1996.

Witthaus, U.: Produktionsmodernisierung und betriebliche Bildung: Eine Analyse der Qualifikationsanforderungen und Bildungschancen moderner Produktionskonzepte. Dissertation, Bielefeld 1994.

Wittwer, W.: Die nachlassende Orientierungsfunktion des Berufes in ihrer Konsequenz für die berufliche Aus- und Weiterbildung. Tagungsbeitrag auf dem Münchener Forum zur Zukunft des „Dualen Systems“ der Berufsausbildung. Bielefeld 1995. (Vervielf. Ms.)

Wittwer, W. (Hrsg.): Annäherung an die Zukunft: Zur Entwicklung von Arbeit, Beruf und Bildung. Weinheim 1990.

Wood, D.: Like to join the class of 2015? In: The Times vom 25.10.1993, S. 34.

Wunder, D.: Zukunftsinvestition Bildung: Alternativen zur staatlichen Kürzungspolitik. In: Putzhammer/GEW (Hrsg.): Zukunftsinvestition Bildung. Frankfurt a. Main 1996.

Zander, I.: Steuerungsansätze im Bereich Weiterbildung auf lokaler und regionaler Ebene. In: Wegge/Zander (Hrsg.): Qualifizieren im Strukturwandel: Erfahrungen mit Kooperationen in der regionalen Weiterbildung. Gelsenkirchen o.J., S. 27-88.

Über die Autorinnen und Autoren

Stefan Aufenanger, Jg. 1950, Dr. phil.. Seit 1993 Professor für Erziehungswissenschaft und Medienpädagogik an der Universität Hamburg. Forschungsschwerpunkte: Neue Medien und Familie, Multimedia und Lernen, Kinder und Fernsehen.

Gabriele Bellenberg, Jg. 1967, Erstes Staatsexamen für Lehramt Sekundarstufen I und II (Deutsch/ Sozialwissenschaften). Seit 1993 wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Arbeitsgruppe „Bildungsforschung/Bildungsplanung“ an der Universität Essen.

Rainer Block, Jg. 1961, Dr. phil. (DGQ), wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität GH Essen mit den Arbeitsschwerpunkten Bildungsforschung und Bildungsplanung, Qualitätsassistent, Mitglied in der European Organization for Quality, Gesellschafter der Firma MeStat (Methodische und statistische Datenanalyse-Beratung). Veröffentlichungen u.a. zur Bildungsbeteiligung in der beruflichen Weiterbildung.

Petra Böttcher, Jg. 1965, Dipl. Päd.. Seit 1994 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Erziehungswissenschaften der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Forschungsschwerpunkt: Absolventenstudien von Schülerinnen und Schülern aus Hessen und Thüringen. Veröffentlichungen zur Finanzautonomie und Schulleitung.

Wolfgang Böttcher, Jg. 1953, Dipl.-Sozialwissenschaftler, Dr. rer. pol.. Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Hauptvorstand der GEW in Frankfurt. Zahlreiche Publikationen zu bildungssoziologischen Fragen, Bildungsstatistik, Bildungsplanung und Bildungspolitik.

Claus G. Buhren, Jg. 1955, Dr. päd., Lehrer. Seit 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Schulentwicklungsforschung der Universität Dortmund. Forschungsschwerpunkte: Evaluation von Schule, Organisationsentwicklung. Veröffentlichungen u.a. zu Community Education.

Peter Döbrich, Jg. 1945, Dipl.-Päd.. Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt. Forschungsschwerpunkte: Lehrerberuf und Schulentwicklung im internationalen Vergleich. Zahlreiche Veröffentlichungen hierzu.

Ottmar Döring, Jg. 1960, Dr., Dipl.-Sozialwirt, arbeitet am Institut für Sozialwissenschaftliche Beratung (ISOB), Regensburg. Veröffentlichungen u.a. zu Strukturen der Zusammenarbeit von Betrieben und Weiterbildungsinstitutionen in der beruflichen Weiterbildung und Regionalanalysen der Weiterbildungssituation.

Dieter Dohmen, Jg. 1962, Dipl. Volkswirt. Seit 1993 Leiter des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie. Forschungsschwerpunkte: Hochschul- und Studienfinanzierung, Familienlastenausgleich. Veröffentlichungen u.a. zu Allokationswirkungen von Bildungsgutscheinen und Neuordnung der Studienfinanzierung.

Gisela Färber, Jg. 1955, Dr. rer.pol.. Seit 1996 Universitätsprofessorin an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Lehrstuhl für Wirtschaftliche Staatswissenschaften insbes. Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft. Veröffentlichungen u.a. zu Problemen der Finanzpolitik bei schrumpfender Bevölkerung und binnenmarktgerechter Subventionspolitik in der EG.

Detlef Fickermann, Jg. 1952, MA. 1981-1993 Bildungsreferent in der Familienbildungsstätte des Progressiven Eltern- und Erziehverbandes NRW e.V.. Seit 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Allgemeine Erziehungswissenschaft und Empirische Bildungsforschung der Pädagogischen Hochschule Erfurt. Forschungsschwerpunkte: Grundlagen und Methoden der Schulentwicklungsplanung, Sozialräumliche Aspekte der Bildungsbeteiligung, Empirische Schulentwicklungsforschung, Grundlagen und Methoden der Jugendhilfeplanung.

Hermann Giesecke, Jg. 1932, Dr. phil.. Seit 1967 Professor für Pädagogik und Sozialpädagogik an der Pädagogischen Hochschule/Universität Göttingen. Veröffentlichungen u.a. zur Didaktik der politischen Bildung, zur Schultheorie und Professionsforschung.

Karl-Dieter Gröske, Jg. 1946, Dr. rer. pol. Ordinarius, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, Universität Erlangen-Nürnberg. Arbeitsschwerpunkte u.a.: Theorie und Politik der öffentlichen Wirtschaft, Gesundheits-

ökonomie, Bildungsökonomie, Familienpolitik. Zahlreiche Veröffentlichungen.

Andreas Jantz, Jg. 1955, war nach dem Studium der Germanistik, Politikwissenschaften und Pädagogik als Lehrer in allgemeinbildenden und beruflichen Schulen sowie für Träger der beruflichen Weiterbildung tätig. Er ist heute Leiter der Abteilung für Personalplanung und -entwicklung eines Energiedienstleistungsunternehmens und Lehrbeauftragter an der Universität GH Kassel.

Klaus Klemm, Jg. 1942, Dr. phil.. Seit 1977 Professor für Erziehungswissenschaft an der Universität Gesamthochschule Essen. Forschungsschwerpunkt: Empirische Bildungsforschung/Bildungsplanung. Veröffentlichungen u.a. zur Bildungsökonomie und Bildungsstatistik. Herausgeber – gemeinsam mit Rolff, H.-G. u.a. – der Jahrbücher der Schulentwicklung.

Axel G. Koetz, Jg. 1954, Dipl.-Volkswirt, Dr. rer.pol.. Geschäftsführender Partner der Kienbaum Unternehmensberatung GmbH, Düsseldorf, und Leiter des Unternehmensbereiches „Publik Sector“; Arbeitsschwerpunkt: Verwaltungsreform im internationalen und nationalen Bereich sowie bei internationalen Institutionen; Lehrauftrag für Verwaltungsreform und -beratung an der Universität Konstanz. Veröffentlichungen insbes. zu Fragen der Bildungsorganisation, des Verwaltungsmanagements und der Entwicklungshilfe.

Cornelia Mattern, Jg. 1951, Dr. phil.. Seit 1980 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FernUniversität Hagen im Lehrgebiet Berufs- und Wirtschaftspädagogik. Forschungsschwerpunkte: Berufsbildungsplanung, Berufsbildungsfinanzierung, Schulen in freier Trägerschaft. Veröffentlichungen insbes. zur ökonomischen Theorie von Bildung, Arbeit und Produktion.

Ingrid Meßmer, Mitarbeiterin im Weiterbildenden Studiengang „Personalentwicklung, Qualifizierungsansätze, Arbeitsgestaltung“ der Universität GH Kassel.

Peter Mortimore, Jg. 1942, Prof., OBE (Order of the British Empire), Ph. D., C. Psychol.. Unter anderem war er neun Jahre lang Lehrer an einer Sekundarschule, später Berufung zum Amt des Schulaufsichtsinpektors, seit 1994 Direktor des In-

stituts für Erziehungswissenschaften der Universität London. Vielfältige Veröffentlichungen zu Schulentwicklung und -management.

Jürgen Oelkers, Jg. 1947, Dr. phil.. Seit 1987 Professor für Allgemeine Pädagogik an der Universität Bern. Forschungsschwerpunkte: Geschichte der Pädagogik im 18. und 19. Jahrhundert, Evaluationen im Schul- und Bildungsbereich, analytische Erziehungsphilosophie. Veröffentlichungen u.a. zur Reformpädagogik, Schultheorie und Schulkritik.

Hasso von Recum, Jg. 1929, Dr. sc.pol., Dipl.-Volkswirt. Seit 1968 Professor für Bildungsökonomie, Leiter der Abteilung Ökonomie am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung in Frankfurt am Main. Forschungsschwerpunkte: Ökonomie, Planung, Steuerung und Politik des Bildungswesens; sozialkultureller Wandel. Zahlreiche Veröffentlichungen zur Ökonomie und Soziologie des Bildungswesens.

Matthias Schilling, Jg. 1960, Dipl. Soz. Päd, Dipl.-Päd.. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialpädagogik, Erwachsenenbildung und Pädagogik der Frühen Kindheit an der Universität Dortmund; Arbeitsschwerpunkte: Soziale Arbeit in Spanien, Statistik der Kinder- und Jugendhilfe und der Wohlfahrtsverbände. Veröffentlichungen u.a. zum Teilarbeitsmarkt soziale Berufe sowie zur Kinder- und Jugendhilfestatistik.

Johann Schneider, Jg. 1944, Dr. phil.. Seit 1976 Professor für Soziologie an der Fachhochschule Frankfurt am Main, von 1982-1994 zunächst Prorektor, dann Rektor. Veröffentlichungen zu Problemen der Bildungspolitik.

Harald Seehausen, Jg. 1945; Dr. phil.. Seit 1974 wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Jugendinstituts, Regionale Forschungsstelle Frankfurt. Forschungsschwerpunkt: Kinder im Spannungsfeld von Familie, Beruf und Betreuungseinrichtungen; Zusammenarbeit zwischen Eltern und Erzieherinnen. Veröffentlichungen u.a. zu Familie, Arbeit, Kinderbetreuung.

Dieter Timmermann, geb. 1943, Dr. rer. oec.. Seit 1982 Professor für Bildungsplanung und Bildungsökonomie an der Fakultät für Pädagogik der Universität Bielefeld, seit November 1996 Prorektor für Lehre, Studienangelegenheiten und Weiterbildung der Universität Bielefeld. Arbeitsschwerpunkte: Mikro-

und Makroökonomie des Bildungswesens, Bildungsplanung und -politik, Humankapitaltheorie und Politische Ökonomie des Ausbildungssektors, Bildungschancen und soziale Ungleichheit, Weiterbildung, Finanzierungs- und Verteilungsprobleme des Bildungswesens, Qualifikationsforschung, berufliche Bildung und Arbeitsmarktpolitik sowie Ökonomie der Schule und der Hochschule und Bildungsmanagement. Zahlreiche Veröffentlichungen.

Michael Weegen, Jg. 1956, Dr. phil.. Bildungsplaner an der Universität-Gesamthochschule Essen. Veröffentlichungen zur Bildungsstatistik und Hochschulplanung.

Horst Weishaupt, Jg. 1947, Dipl.-Päd., Dr. phil.. 1974-1992 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für internationale pädagogische Forschung. Seit 1992 Professor für empirische Bildungsforschung an der Pädagogischen Hochschule Erfurt. Zahlreiche Veröffentlichungen insbes. zu Fragen der Schulentwicklungsplanung und Bildungsökonomie.

Manfred Weiß, Jg. 1942, Dr. rer. oec.. Bildungsökonom am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung in Frankfurt am Main und Lehrbeauftragter an der Pädagogischen Hochschule Erfurt. Arbeitsschwerpunkt: Ökonomie des Bildungswesens. Zahlreiche Veröffentlichungen zu bildungsökonomischen Themen und zur internationalen Schulentwicklung.

Peter Wild, Jg. 1938, Volljurist, Dr. jur.. Ministerialrat im Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen. Arbeitsschwerpunkte: Personalhaushalt des Landes Nordrhein-Westfalen; Koordinierung der Finanzministerien der Länder in Fragen der Bildungsfinanzierung, z.B. Eckwertepapier/Hochschulstrukturreform, Bafög-Reform, Hochschulsonderprogramme, Leitlinien für die deutsche Forschungspolitik. Zahlreiche Veröffentlichungen.